بنـــاء المؤسـسـات في الـدول الـضـعـيـفـة

أولوية السياسات المحلية

تأليف

أنـدرو راديــن

ترجمة

أ.د. قاسم شعيب عباس السلطاني

مركز الرافدين للحوار

بناء المؤسسات في الدول الضعيفة
أولوية السياسات المحلية

بناء المؤسسات في الدول الضعيفة

أولوية السياسات المحلية

تأليف: أندرو رادين

ترجمة: أ.د. قاسم شعيب عباس السلطاني

الطبعة الاولى، بيروت/النجف الاشرف، 2023

First Edition, Beirut/Najaf, 2023



ISBN: 978 - 1 - 77472 - 201 - 5

أغسطس/آب 2023

بناء المؤسسات في الدول الضعيفة

أولوية السياسات المحلية

تأليف

أندرو رادين

ترجمة

أ.د. قاسم شعيب عباس السلطاني



الفهرس

مقدمة المركز

يسعى مركز الرافدين للحوار (RCD) الى تقديم الرؤى والتصورات التي تنتجها المؤسسات الغربية بشأن القضايا التي ترتبط بالشأن العراقي، لذا تأتي ترجمة «بناء المؤسسات في الدول الضعيفة: أولوية السياسات المحلية» الذي يقدم وجهة نظر تحليلية لعمليات بناء مؤسسات الدولة في كوسوفو، والبوسنة، وتيمور، أوكرانيا، والعراق، التي تمثل تجارب متباينة في طبيعتها، واليات الإصلاح التي انتهجتها قوى التغيير فيها.

يجادل مؤلف الكتاب (أندرو رادين) بأن الطريقة التي اتبعت لبناء مؤسسات الدولة في هذه البلدان كانت تحتاج إلى اتباع نماذج إصلاح خاصة بكل منها. ويقترح أن اعتماد طريقة التغيير التدريجي بما يتوافق مع المصالح السياسية المحلية يمكن أن تؤدي إلى بناء مؤسسات أكثر فعالية وخاضوعا للمساءلة والتزاما بالقانون. وهو يصل إلى هذه النتيجة بالاعتماد على البحث الميداني والمقابلات مع المعنيين بالإصلاح المؤسسي، لاسيما من القوى الأجنبية التي شاركت في عملية التغيير.

ويقارن المؤلف جهود إصلاح الحكومة المركزية والجيش والشرطة في حقبة ما بعد الصراع في البلدان التي اختارها، مستعينا بخبرته الشخصية في إصلاح الدفاع في أوكرانيا بعد عام 2014، والجهود المبذولة لتحسين مؤسسات الدولة في مجتمعات ما بعد الصراع. ويحاول ان يقدم نظرية تفسيرية لفشل عمليات بناء المؤسسات وما هو مطلوب لإنجاحها. مع توصيات قابلة للتنفيذ لسياسة عملية في الحالات المماثلة.

وفيما يخص العراق فقد عرض الكتاب تجربة اصلاح الشرطة العراقية بالمقارنة مع التجربة المماثلة في البوسنة وشرح الانتكاسات التي رافقت عملية الإصلاح، على الرغم من إنها أحرزت بعض التقدم من خلال زيادة عدد افراد الشرطة العراقية إلا انها لم تحقق اهداف الإصلاح المنشود. وذلك لسببين الأول هو معارضة بعض القوى المحلية للإصلاحات وسعي الأحزاب السياسية العراقية إلى التأثير في الشرطة بسبب فرص المحسوبية وبسبب

المخاطر وإمكانية استخدام الشرطة كأداة في صراعها السياسي. والسبب الثاني يتعلق بصعوبة توفير مدربين ومستشارين دوليين فعالين للشرطة.

ومهما يكن تقويمنا لموضوعية الكتاب، فقد قدم سردية مختلفة لما جرى ابان الاحتلال الامريكي للعراق، فضلا عن النقد الموضوعي الذيي قدمه لاجراءات سلطة الائتلاف والجيش الامريكي فيما بعد في عمليات اعادة بناء المؤسسات الحكومية في العراق.

تقديم

إن تحسين المؤسسات الحكومية في الدول الشريكة هو أمر مهم ودائم، ومهمة صعبة للولايات المتحدة والمجتمع الدولي، كما إن بناء قدرات الشركاء هو عنصر أساسي في استراتيجيتها لمكافحة الإرهاب وسياستها لردع كلٍ من روسيا والصين، إذ يرى العديد من العلماء والمتخصصين إن بناء المؤسسات هو أمر أساسي لضمان سلام مستدام في مجتمعات ما بعد الصراع، لاسيّما أنهنالك مشكلة رئيسية لم يتم تقديرها في بناء المؤسسات ألا وهي دور البعثات الأجنبية والتي غالبًا ما تقترح تغييرات على المؤسسات الحكومية والتي تهدد مصالح النخب والسكان داخل الدولة الشريكة.

يستكشف هذا الكتاب كيف يمكن لهذه التغييرات المقترحة أن تستفز المواقف التي يمكن أن تلحق الضرر بالآفاق واعادة تشكيل الأوضاع في المناطق المستهدفة، ويُظهر كيف أن البعثات الاجنبية التي عملت في البوسنة والهرسك وكوسوفو وتيمور الشرقية والعراق في منتصف العقد الأول من هذا القرن قد قوضت جهودهم مرارًا من خلال اقتراح التغييرات في مؤسسات الدولة والتي هددت المصالح المحلية الأساسية - أي الأهداف القومية وشبكات الشركاء المحليين، ومن واقع خبرتي في العمل بمشروع مؤسسة راند RAND في عام 2015، لاحظت المشكلة نفسها في أوكرانيا؛ إذ كانت التوصيات الغربية أقل تهديدًا لشبكات الزبائنية، والتي حققت في نهاية المطاف أكبر تحسين لمؤسسة الدفاع.

يخلص الكتاب إلى أن الإصلاحيين الأجانب الذين اقترحوا إجراء تغييرات على المؤسسات الحكومية بالقدر الذي يجنّبها المعارضة المحلية مع استمرار إجراء التحسينات كانت في نهاية المطاف قادرة على تحقيق أكبر قدر من التقدم. إن هذا الكتاب مخصص لأي شخص يطمح إلى إصلاح مؤسسات الدولة في بلد آخر، بما في ذلك طلبة السياسة العامة والمسؤولون الحكوميون والضباط العسكريون، جنباً الى جنب مع نظرائهم الأجانب ومحترفي التنمية الدوليين، لاسيّما أن دراسات الحالة في الكتاب تركز على إصلاحات مؤسسات الحكومة المركزية والدفاع والشرطة، ولكني اقترح بأن يختار الإصلاحيون الأجانب مطالبهم أو توصياتهم

للحد من المعارضة الداخلية، لاسيّما أن ذلك ينطبق أيضًا على مؤسسات الدولة الأخرى. إن المصلحون الأجانب محقون في التطلع إلى جعل مؤسسات الدولة الشريكة أكثر فعالية، وهم يخضعون للمساءلة ويلتزمون بالقانون، لكن الإصلاحيون يحتاجون إلى التحلي بالصبر والانتقاء لتجنب معارضة قد تؤدي إلى نتائج عكسية.

الفصل الأول

المقدمة (الإطار النظري)

لقد قمت بأول رحلة إلى أوكرانيا في كانون الثاني (يناير) 2015 من أجل الإعداد لمشروع مؤسسة (راند) لتقديم المشورة الى مكتب رئيس أوكرانيا بشأن إصلاح قطاع الأمن، بعد استيلاء روسيا على جزيرة القرم ودعمها للانفصاليين في شرق أوكرانيا. كانت أوكرانيا، في ذلك الوقت، في حالة حرب مع روسيا، لكن مؤسستها الدفاعية كانت في حالة مزرية، إذ كانت وحدات الجيش الأوكراني في حالة تأهب منخفضة، وكان هنالك ستة آلاف جندي فقط في حالة جهوزية عالية من أصل واحدٍ وأربعين ألفًا[1].

قدّم المتطوعون المدنيون الأساسيات اللوجستية وشُكّلت وحدات جديدة خارج الهيكل العسكري الرسمي، وكان هناك تنسيق ضئيل بين مؤسسات الدفاع والأمن، لاسيّما أن المجمع الصناعي الدفاعي الكبير في أوكرانيا قد ركز على الصادرات وليس على تلبية الاحتياجات الفورية للجيش. ولفهم المشاكل التي تواجه أوكرانيا التقى فريقنا بمجموعة واسعة من الشخصيات الذين مثلوا الوزارات والهيئات المسؤولة عن الأمن في أوكرانيا، وفي الرحلات اللاحقة سافرنا إلى كرأماتورسك للتحدث مع شخص أوكراني يخدم في ميدان الصراع، وكان من الواضح أن التغييرات الرئيسية ستكون ضرورية لتحسين الفعالية العسكرية لأوكرانيا وتحقيق معايير الشفافية والمساءلة الأوروبية وحلف شمال الأطلسي[2].

---

(1) هذا وفقًا لتقرير لاحق لوزارة الدفاع الأوكرانية، انظر:

Anton Lavrov and Alexey Nikoslky, «Neglect and Rot: Degradation of Ukraine's Military in the Interim Period,» in Brothers Armed: Military Aspects of the Crisis in Ukraine, edited by Colby Howard and Ruslan Pukhov, 65–72 (Minneapolis, MN: East View Press, 2015.

(2) للمزيد من التفاصيل، انظر تقريرنا النهائي:

Olga Oliker, Lynn E. Davis, Keith Crane, Andrew Radin, Celeste Ward Gventer, Susanne

في عملي الجديد في أوكرانيا، استفدت من تجربتي السابقة المتعلقة بدراسة اصلاح قطاع الأمن في البوسنة والهرسك وكوسوفو وتيمور الشرقية والعراق[1]، وكنت قد لاحظت سابقًا أن جهود الإصلاح الخارجية في هذه المجتمعات سعت في كثير من الأحيان إلى تكرار المؤسسات ذات النمط الغربي، ومع ذلك فإن النخب والجمهور الشعبي في هذه المجتمعات قد عارض عملية الإصلاح، لاسيّما عندما كانت المطالب الغربية تهدد الأولويات السياسية المحلية، وفي بعض الأحيان قوضت هذه المعارضة الإصلاح المدعوم من الخارج.

بينما جادل بعض زملائي في مؤسسة راند بأنه من المهم جدًا بالنسبة لنا تقديم نموذج لما يجب أن تصبح عليه مؤسسات الدفاع الأوكرانية، كنت قلقًا من حدوث رد فعل عنيف مشابه لما لاحظته في عملي السابق في أوكرانيا، لذلك اعتقدت أنه يجب علينا تصميم توصياتنا مع مراعاة المصادر المحتملة للمعارضة المحلية في أوكرانيا، غير أن محاورينا في حكومة أوكرانيا حلّوا هذا التوتر من خلال مطالبتنا بتقديم توصيات حول كيفية استيفاء القوات العسكرية الأوكرانية لمعايير الناتو، وليس التوصيات التي كان من الممكن تنفيذها سياسيًا.

شرعنا في تحديد المشاكل مع الهياكل الحالية في أوكرانيا وممارسات مبنية على مقابلات مع مسؤولين محليين ومستشارين أجانب، واعتمدنا على نماذج لمؤسسات دفاعية من دول مثل الولايات المتحدة وفرنسا وألمانيا وأستراليا. ربما كانت توصيتنا الأكثر أهمية هي إعادة تنظيم وزارة الدفاع بإخضاع هيئة الأركان العامة والقوات المسلحة الأوكرانية تحت إشراف وزير دفاع مدني، وكنا نأمل أن يساهم هذا التغيير في تعزيز السيطرة المدنية واتخاذ قرارات أكثر كفاءة وتشجيعًا لتنسيق أفضل. قدمنا أيضًا اقتراحات لتحسين وظائف الدعم القتالي، مثل الخدمات اللوجستية والاتصالات، وأُقترح إصلاح نظام المشتريات الأوكراني والنظام المملوك للدولة (Ukroboronprom). لقد لقي تقريرنا

Sondergaard, James T. Quinlivan, Stephan B. Seabrook, Jacopo Bellasio, Bryan Frederick, Andriy Bega, and Jakub P. Hlavka, Security Sector Reform in Ukraine (Santa Monica, CA: RAND, 2016), https://www.rand.org /pubs/research_reports/RR14751-.html

(1) للمزيد، انظر:

Andrew Radin, «The Limits of State Building: The Politics of War and the Ideology of Peace» (PhD diss., Massachusetts Institute of Technology, 2012); and Andrew Radin, Domestic Opposition and the Timing of Democratic Transitions after War,» Security Studies 26, no. 1 (January 2, 2017): 93–123.

استحسان الحكومة الأوكرانية والمحللين الغربيين، وتم دمج العديد من توصياتنا في نشرة الدفاع الاستراتيجي (SDB) التي تمت الموافقة عليها في حزيران (يونيو) 2016، وفي ذلك الوقت أخبرني المسؤولون الأوكرانيون أن تقريرنا حفز النقاش حول الإصلاح، واستخدمت المنظمات الغربية تقريرنا كدليل ومعيار للحكم على التقدم في مؤسسة الدفاع الأوكرانية[1]. أخيرًا، وكما اقترح بحثي السابق، فأن الأفراد والمنظمات داخل أوكرانيا يبدو أنها قد استجابت لتوصياتنا بناءً على التأثير الملحوظ لمصالحهم، إذ استجاب وزير الدفاع ذو الخلفية العسكرية (ضابط عسكري) بشكل إيجابي، وأعلن أن وزارته ستطلق مجموعة عمل جديدة للنظر في توصياتنا[2]، لاسيّما أن تقريرنا قد أيّد هذا الموقف بشكل عام: إذ أوصينا بتبعية رئيس الأركان العامة للوزير، على أن تكون خلفية الوزير المهنية مدنية، علماً أن الأول أوشك أن يزيح الوزير عن منصبه الحالي.

كان الأفراد الآخرون وفقًا لتقارير مراكز التفكير أقل دعمًا لهذه الاصلاحات بما في ذلك رئيس هيئة الأركان العامة، ربما لأن توصياتنا ستضعف مواقفهم بالنسبة إلى وزارة الدفاع[3]، ويبدو أن توصيات التقرير، كما ذكرت بالتفصيل في الفصل السادس، قد تم تنفيذها بشكل كبير، إذ كانت تشكل أقل تهديد لقيادات شبكات الزبائنية، أي الروابط الشخصية بين القادة والمسؤولين التابعين على سبيل المثال، بينما كان هناك بعض التقدم في تنفيذ نظام المشتريات الإلكترونية للتجهيزات غير القاتلة، كان الإصلاح الرئيسي لنظام المشتريات قد تأخر إلى أجل غير مسمى، ولم يكن هناك استعداد واضح للقيام بالأساسيات لإصلاح المجمع

(1) للمزيد، انظر:

Adriana Lins de Albuquerque and Jakob Hedenskog, «Ukraine: A Defence Sector Reform Assessment,» Swedish Defense Research Agency (FOI), 2015, https://www.foi.se /rapportsam manfattning?reportNo=FOI-R--4157--SE; and Oksana Bedratenko, «More Proof Ukraine Is Changing: Opaque Defense Sector Embraces Reform,» October 26, 2016:
https://www.kyivpost.com/article/opinion/op-ed/oksana-bedratenko-proof-ukraine-changing-opaque-defense-sector-embraces-reform.html?cn-reloaded=1

(2) Ukraine to Take into Account RAND Corporation's Recommendations during Defense Ministry Reform,» Interfax Ukraine October 24, 2015, http://en.interfax.com.ua/news / general/298483.html.

(3) Isabelle Facon, «Reforming Ukrainian Defense: No Shortage of Challenges,» Institut Français des Relations Internationales, May 2017, https://www.frstrategie.org/web/documents/ publications/autres/20172017-/facon-ifri-reforming-ukrainian-defense.pdf, 23–24.

الصناعي الدفاعي المترامي الأطراف وغير الشفاف في أوكرانيا[1]، ومن المحتمل أن تشكل هذه التغييرات تهديدًا أكبر للمصالح السياسية والاقتصادية لـقادة أوكرانيا.

إن تحسين المؤسسات الحكومية في الدول الشريكة مثل مؤسسة الدفاع في أوكرانيا هي مهمة دائمة للولايات المتحدة والمجتمع الدولي، إذ تشير تجربتي في أوكرانيا إلى شيء مشترك ولكن مشكلة غير مدروسة تواجه بناة المؤسسات الأجنبية، إذ يجب على الإصلاحيين الأجانب لتحسين المؤسسات الشريكة اقتراح تغييرات على هذه المؤسسات، والتي ربما يتم تأطيرها كمطالب إلزامية أو كتوصيات اختيارية، وغالبًا ما تهدد هذه التغييرات مصالح النخب والسكان داخل البلد الشريك والتي يمكن أن تؤدي إلى معارضة تضر بآفاق الإصلاح، وقد يثير هذا التحدي سؤالًا مهمًا: ما أنواع التغييرات التي يجب أن تقوم بها البعثات الاجنبية في المؤسسات الشريكة والتي تسعى لتحقيق أكبر تقدم؟

حجتي الاساسية في هذا الكتاب هي أن بناة المؤسسات الأجنبية قد يحققون أكبر نجاح عندما يقترحون تغييرات لا تثير معارضة محلية، ويمكنهم القيام بذلك عن طريق تجنب تهديد عنصرين أساسيين هما المصالح المحلية - والاهداف القومية (مثل تحقيق الاستقلال أو الحكم الذاتي العرقي) وشبكات النخب الحاكمة.

أقترح هنا نظرية «المعارضة المحلية» لشرح كيف أن المطالب الخارجية أو التوصيات التي تهدد هذه المصالح تؤدي إلى أنواع مختلفة من المعارضة، لاسيّما عندما يهدد الإصلاح الاهداف القومية والتي عادة ما تفشل جهوده بسبب المعارضة العامة واسعة النطاق، مثل الاحتجاجات الجماهيرية ومقاطعة النخبة، على سبيل المثال اصطدمت الجهود التي بذلت في البوسنة من عام 2004 إلى عام 2006 لإعادة هيكلة قوات الشرطة بالمطالب الاستقلالية لصرب البوسنة، وأدت إلى احتجاجات جماهيرية ورفض القادة الصربيين الامتثال للمطالب الدولية بالاصطلاح، مما اضطر البعثة الدولية إلى تقديم تنازلات بسبب المعارضة الشعبية، ونتيجة لذلك فقدت شرعيتها في جهود الإصلاح المستقبلية. وبالمثل عندما يهدد الإصلاح شبكات الزبائنية للنخب الحاكمة، غالبًا ما تعارض النخب الإصلاح بشكل خاص من خلال تكتيكات التأخير أو استمالة مؤسسات الدولة، على سبيل المثال في العراق بعد زيادة عدد

(1) انظر:

Bedratenko, «More Proof Ukraine Is Changing.»

القوات عام 2007، منع [بعض] قادة الشيعة تجنيد السُنّة[1] في قوات الشرطة في المناطق المختلطة طائفيًا مما قوّض ثقة السنّة في الحكومة، وفي حين أن الإصلاحيين الأجانب الذين يتمتعون بموارد جيدة يمكن أن يحرزوا بعض التقدم ضد معارضة النخبة، فإن الأجانب يفتقرون إلى المعرفة الكاملة لرصد ومعاقبة عرقلة النخب المحلية لعملية الاصلاح.

تعمل الإصلاحات الأكثر نجاحًا على تحسين مؤسسات الدولة من خلال تجنب تهديد الأهداف القومية وشبكات الزبائنية، على سبيل المثال، في حالة الإصلاحات الدفاعية في البوسنة والهرسك التي بدأت في عام 2003، قبل وقت قصير من جهود إعادة هيكلة الشرطة، فإن المجتمع الدولي اقترح تغييرات تدريجية تتلاءم مع المصالح الصربية والاستمرار في إنشاء جيش موحد من اثنين من الميليشيات القائمة على أساس عرقي. ولإظهار كيف أن المقترحات الخارجية للإصلاح قد تكون شكلًا ونتيجة للمعارضة المحلية، أستكشف سبع حالات من الإصلاح المدعوم من الخارج إذ ينظر التحليل الرئيسي في ستة جهود إصلاحية نفذتها بعثات ما بعد الصراع ذات الموارد العالية في البوسنة وكوسوفو وتيمور الشرقية والعراق، وفي دراسة الحالة السابعة، أُظهر أن ديناميكيات محلية مماثلة قد حدثت في حالة إصلاح الدفاع في أوكرانيا ذات الموارد المنخفضة وغير الخارجة من الصراع.

تستخدم كل دراسة حالة مصادر مكتوبة ومقابلات شخصية لاستكشاف سبب معارضة (أو دعم) الجهات الفاعلة المحلية للإصلاح، وكيف أثرت قراراتهم على النجاح، على سبيل المثال، في دراسة حالة العراق تظهر المقابلات والنشرات الداخلية في تشرين الثاني (نوفمبر) 2003 كيف كان مسؤولو سلطة التحالف المؤقتة (CPA) مستعدون لتقديم تنازلات خوفًا من أن يؤدي الانسحاب الشيعي إلى نزع الشرعية عن مؤسسات الحكم المركزية الجديدة في العراق.

يستكشف الكتاب أيضًا نظريتين بديلتين حول نجاح الإصلاح اللذان أطورهما من أدبيات التدخل، إذ تتوقع نظرية الموارد الدولية أن البعثات ذات الموارد العالية بما في ذلك التفويض الاممي الأقوى، والمزيد من الأموال أو الموظفين المتاحين والتخطيط والتنسيق الفاعلان، والذي من المرجّح أن يؤدي إلى إدخال تحسينات أكبر على مؤسسة الدولة، بينما تؤكد نظرية تبعية المسار على صعوبة تغيير مؤسسات الدولة وتتوقع أن يكون الإصلاح مقيدًا بمستوى

(1) إذا كان ما يذهب إليه المؤلف صحيحاً فإن العبارة أعلاه فيها الكثير من العمومية؛ إذ ربما يكون ذلك مقتصراً على البعض منهم. (المترجم)

تطور المجتمع ونوعية المؤسسات الموجودة قبل التدخل، إذ تقيم دراسات الحالة هذه التفسيرات من خلال تتبع سبب تحسين كل مؤسسة أو رفضها والمقارنة بين جهود الإصلاح المختلفة (على سبيل المثال، الإصلاح العسكري مقابل إصلاح الشرطة في البوسنة) لعزل التفسيرات المتنافسة.

تعد المعارضة المحلية، في معظم الحالات التي تمت دراستها في هذا الكتاب، هي العامل الأكثر أهمية في تحديد ما إذا كان الإصلاح قد تعرقل أو أحرز تقدمًا بطيئًا في تحسين مؤسسات الدولة، علاوة على ذلك، عادةً ما يكون المتدخلون الأجانب أكثر جدوى لتغيير مطالبهم أو توصياتهم للحد من المعارضة المحلية بدلًا عن زيادة الموارد الدولية أو تجنب التدخل في المجتمعات ذات المؤسسات الضعيفة الموجودة مسبقًا، إذ يمكن للمصلحين الأجانب تحقيق المزيد من النجاح من خلال تقديم مطالب أو توصيات تتجنب الأهداف القومية وشبكات الزبائنية مع الاستمرار في تحسين مؤسسة الدولة، وهذا لا يعني أنه يجب على الإصلاحيين الأجانب قبول مؤسسات الدولة غير الخاضعة للمساءلة أو سوء الانضباط، بدلًا عن ذلك، فإن الإصلاحيين الأجانب محقون في البحث عن مؤسسات فعّالة وخاضعة للمساءلة وتلتزم بالقانون، ولكن يجب أن يكونوا انتقائيين وصبورين في اقتراح التغييرات لمؤسسات الدولة لتحقيق هذه الأهداف، لاسيّما أناستيعاب المصالح المحلية قد تكون مسألة مخيبة للآمال، لكنها مقايضة ضرورية إذا كانت الولايات المتحدة والمجتمع الدولي يقدرون قيمة تحسين مؤسسات الدولة الشريكة.

ما هو بناء المؤسسات

يدرس هذا الكتاب الدعم الخارجي لبناء المؤسسات، والذي يعني الجهود التي تبذلها منظمة خارج مجتمع معين لتحسين مؤسسة الدولة داخل ذلك المجتمع، وغالبًا ما تقود هذه الجهود دول أو منظمات أجنبية، ولكن يمكن أن تكون قد بدأت من قبل الجهات الفاعلة المحلية أيضًا، وفي وصف هذه الجهود اعتمدت إطارًا مرجعيًا من داخل المجتمع المستهدف، لذلك سوف أشير إلى هذه الدول أو المنظمات الدولية التي تسعى إلى بناء المؤسسات باعتبارها جهات فاعلة أجنبية أو دولية.

أنا أطلق على الأفراد أو الجماعات داخل المجتمع بالفاعلين المحليين، وأستخدم مصطلحات «بناء المؤسسات» و«الإصلاح» بالتبادل، انني أعني بمؤسسات الدولة أي منظمة

تشكل جزءًا من الدولة وتقدم وظيفة معينة للسلطة، مثل الشرطة أو إدارة الجمارك أو نظام التعليم أو الهيئات الإدارية المركزية، لاسيّما أن دراسات الحالة لهذا الكتاب تتمحور حول إصلاح الحكومة المركزية والشرطة والجيش. إن هذه المؤسسات الحكومية الثلاث هي محور الجهود الدولية باستمرار كما يعتقد لأنها المسؤولة عن حفظ السلام وهي أساسية لضمان الأمن الداخلي والخارجي وتطوير الديمقراطية والخدمات الأساسية[1]، وبغض النظر عن ذلك، وكما تمت مناقشته في الخاتمة، فمن المرجّح أن تنطبق نظرية المعارضة المحلية على الجهود المبذولة لإصلاح مؤسسات الدولة الأخرى أيضاً.

سوف أخذ بنظر الاعتبار في دراسة مؤسسات الدولة كل من الأشخاص داخل المنظمة والقواعد التي تحدد سلوكهم، فعلى سبيل المثال قد يشمل الإصلاح الدفاعي تجنيد أفراد جدد أو تغيير الهيكل الرسمي للجيش أو وزارة الدفاع أو تعديل القواعد أو التشريعات الرسمية، فضلًا عن شراء معدات جديدة أو تدريب العاملين على استخدامها، من خلال تحسين مؤسسات الدولة أو تحقيق النجاح في الإصلاح، مما يعني جعل المؤسسة أكثر فاعلية أو خضوعًا للمساءلة أو ملتزمة بالقانون، كما موضح أدناه.

(1) عن دور المؤسسات في حفظ السلام، انظر:

Charles Call and Vanessa Wyeth, Building States to Build Peace (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2008). On the role of governing institutions, democracy, and peace, see Benjamin Reilly, «Political Engineering and Party Politics in Conflict-Prone Societies,» Democratization 13, no. 5 (2006,27-811):; Philip G. Roeder and Donald S. Rothchild, Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2005); and Caroline A. Hartzell and Matthew Hoddie, Crafting Peace: Power-Sharing Institutions and the Negotiated Settlement of Civil Wars (University Park: Pennsylvania State University Press, 2007.

يؤكد كول وستانلي على أهمية الشرطة كأكبر قوة أمنية والأكثر تفاعلاً مع المواطنين. يوفر نظام الدرجات هذا وسيلة مفيدة إن لم تكن دقيقة دائماً، انظر:

Charles T. Call and William Stanley, «Protecting the People: Public Security Choices after Civil Wars,» Global Governance 7, no. 2 (April 1, 2001): 151–72.

يحدد إلتون سكنداج أربع من مؤسسات الدولة هي الأكثر قيمة للدراسة منها: «وظائف أساسية للدولة» وما يقابلها من بيروقراطيات الدولة: الاستخراج وصيانة الحدود (المرتبطة بخدمة الجمارك)، والإكراه (المرتبط بالشرطة)، والتنفيذي (المرتبط بالإدارة المركزية والمتوافق مع تحليلي لمؤسسات الحكومة المركزية)، والنظام القانوني (المرتبط بالنظام القضائي)، انظر:

Elton Skendaj, Creating Kosovo: International Oversight and the Making of Ethical Institutions (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014), 14

هناك فرق مهم بين تعريفي لمؤسسات الدولة كجزء من الدولة واستخدام مصطلح «مؤسسة» من قبل العديد من الأعمال لوصف مجموعة من القواعد المتفق عليها على نطاق واسع أو نمط ثابت للسلوك، إذ يصف دارون أسيموغلو وجيمس روبنسون، على سبيل المثال، تطوير المؤسسات السياسية والاقتصادية الشاملة مثل القوانين التي تسمح لأي شخص بفتح مشروع تجاري، باعتباره أمرًا أساسيًا لتحقيق الازدهار[1]، بينما يحدد فرانسيس فوكوياما أيضًا ثلاث مؤسسات أساسية مرتبطة بالديمقراطيات الحديثة المتطورة للغاية: «الدولة وسيادة القانون وحكومة خاضعة للمساءلة»[2].

ترتبط مؤسسات الدولة التي تمت دراستها هنا ارتباطًا وثيقًا بالمؤسسات الأوسع التي وصفها العلماء مثل أسيموغلو روبنسون وفوكوياما ولكنها تختلف عنها، على سبيل المثال، قد يكون لدى المجتمع قوة شرطة فعّالة في مكافحة الجريمة وتكون مسؤولة أمام السكان حتى لو كانت الدولة بشكل عام ضعيفة والحكومة استبدادية، أو بالعكس، مؤسسات واسعة داخل المجتمع يمكن أن تكون قوية، لكن مؤسسة حكومية معينة يمكن أن تكون ضعيفة، وبشكل عام، من المتوقع أن تساهم جودة مؤسسات الدولة في جودة المؤسسات الواسعة داخل ذلك المجتمع، وبالتالي تعزز التنمية السياسية والاقتصادية، لاسيّما أن التأثير المحتمل لمؤسسات الدولة على التنمية السياسة والاقتصادية تشير إلى أهمية تحسين فهم متى وكيف يمكن للولايات المتحدة وشركائها بالفعل بناء مؤسسات حكومية أقوى في الخارج[3].

---

(1) انظر:

Daron Acemoglu and James Robinson, Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty (New York: Crown, 2012), chap. 3.

في عمل آخر، يعرّفون المؤسسات السياسية على أنها «الترتيبات الاجتماعية والسياسية التي توزع السلطة السياسية بحكم القانون» ويقدمون مثالًا للمؤسسة السياسية على أنها «قاعدة انتخابية تمنح الحق في تقرير السياسات المالية للحزب الذي يحصل على 51 بالمائة من التصويت »، انظر:

Daron Acemoglu and James A. Robinson, Economic Origins of Dictatorship and Democracy (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 21–22.

(2) Francis Fukuyama, The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011), 450.

(3) Institutional Capacity Building,» Defense Security Cooperation Agency website (n.d) https://www.dsca.mil/programs/institutional-programs.

سبب دراسة بناء المؤسسات

بعد التدخلات التي قادتها الولايات المتحدة في البلقان وأفغانستان والعراق، تم تطوير أدبيات واسعة لدراسة هذه الجهود، لاسيّما مع الشكوك المتزايدة عن مزايا التدخل في المستقبل، ومع ذلك فإن بناء المؤسسات يستحق المزيد من الدراسة، نظرًا لكونه عنصرًا أساسيًا في السياسة الأمريكية والدولية، فضلًا عن إن الأدبيات المتاحة لم تقدم نظرة ثاقبة عن السؤال الحاسم لكيفية اختيار المطالب والتوصيات المؤثرة في إحداث النجاح.

يظل بناء المؤسسات أمرًا مهمًا في السياسة الخارجية الأمريكية حتى بعد الانسحاب من العراق وأفغانستان لأن أي جهد أمني للمنظمات الأمريكية نادرًا ما يكون عمليًا أو فعالًا في مواجهة التهديدات دون المساعدة من المنظمات المتحالفة أو الشريكة، إذ يعد بناء قدرات الشركاء مكونًا أساسيًا للولايات المتحدة في استراتيجية الأمن القومي لعام 2017 واستراتيجية الدفاع الوطني لعام 2018 [1]، فضلاً عن تحسين قدرة الشركاء على مكافحة الإرهاب، ومساعدة الولايات المتحدة للحلفاء، إذ يمكن للشركاء المساعدة في ردع عدوان الخصم كما هو الحال في أوكرانيا أو دول البلطيق أو كوريا الجنوبية، ففي السنة المالية لعام 2019، وهي الأولى التي أبلغت فيها وزارة الدفاع الأمريكية عن إحصائية شاملة طلبت فيها (3.4) مليار دولار للتعاون الأمني[2].

---

(1) تنص استراتيجية الأمن القومي لعام 2017 على ما يلي: «سنساعد شركاءنا على تطوير وتوظيف القدرة بشكل مسؤول والضغط المستمر على الإرهابيين وتشجيع الشركاء على العمل بشكل مستقل عن المساعدة الأمريكية « وبالمثل، تقترح استراتيجية الدفاع الوطني لعام 2018 بناء «شبكة تحالف وشراكة قادرة». البيت الأبيض، «استراتيجية الأمن القومي للولايات المتحدة الامريكية «، ديسمبر 2017، انظر:
«National Security Strategy of the United States of America,» December 2017, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017 /12/NSS-Final-120905-2017-18-.pdf, 11;
انظر أيضًا وزارة الدفاع، «ملخص استراتيجية الدفاع الوطني لعام 2018»،
Summary of the 2018 National Defense Strategy: Sharpening the American Military's CompetitiveEdge,»:https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf, 4..

(2) مكتب وزير الدفاع السنّة المالية لعام 2019 (الميزانية الرئاسية شباط (فبراير) 2018)، انظر:
https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2019/Security_Cooperation_Budget_Display_OUSDC.pdf,3.

يصف تحليل العقيدة والسياسات الأمريكية الجهود المبذولة لمساعدة الشركاء باستخدام مصطلحات متداخلة مختلفة مثل: المساعدة الأمنية، ومساعدة قوات الأمن، والدفاع الداخلي الخارجي، وبناء قدرات الشركاء، وعادة ما يكون التعاون الأمني هو الأكثر شمولاً، انظر:

يعتمد بناء قدرات الشركاء في النهاية على قدرة الولايات المتحدة (والمتعاونين) لتحسين مؤسسات الدولة في مجتمع معين، إذ تسعى المنظمات الحكومية الأمريكية الأخرى خارج وزارة الدفاع والمنظمات الحكومية في البلدان الأخرى والمنظمات الدولية إلى بناء المؤسسات الحكومية الأمنية أو شبه الأمنية، وغالبًا ما تركز جهود المساعدة على قطاعات التنمية الدولية وبناء مؤسسات الدولة لتحسين الحكومة الخاضعة للمساءلة وزيادة تقديم الخدمات، والحد من الفقر وتشجيع التنمية الاقتصادية[1].

يعد بناء المؤسسات جزءًا مهمًا بشكل خاص من المهمات الشاملة والواسعة النطاق لإعادة بناء مجتمعات ما بعد الحرب، وقد تمت الإشارة إلى مثل هذه التدخلات على أنها بناءً للسلام أو بناء الامة أو بناء الدولة[2]، إذ سعت بعثات الأمم المتحدة الانتقالية في مجتمعات مثل كمبوديا وكوسوفو وتيمور الشرقية إلى تحسين الشرطة والجيش والخدمات العامة، كما فعلت الولايات المتحدة والبعثات الحليفة في ألمانيا واليابان والعراق، وقد عدَّ بعض الممارسين

inter alia, Derek S. Reveron, Exporting Security: International Engagement, Security Cooperation, and the Changing Face of the US Military, 2nd ed. (Washington, DC: Georgetown University Press, 2016); and Taylor P. White, «Security Cooperation: How It All Fits,» Joint Forces Quarterly 72, no. 1 (2014): 106–8.

(1) على سبيل المثال، تعمل مؤسسة التنمية الدولية التابعة للبنك الدولي «مع الوزارات والوكالات والإدارات التابعة للسلطة التنفيذية على إدارة المؤسسات العامة والمالية، وفيما يتعلق بقضايا الحوكمة الأوسع، وتعمل المؤسسة الدولية للتنمية مع الهيئات التشريعية والفروع القضائية والمؤسسات الأخرى التي تعزز المساءلة العامة والتعامل الاكبر مع المجتمع». انظر:

World Bank, «The ABCs of IDA—Governance and Institution Building,» http://ida.worldbank.org/results/abcs/abcs-ida-governance-and-institution-building

(2) عن بناء السلام، انظر:

Michael W. Doyle and Nicholas Sambanis, Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006).

لا يشير بناء الأمة في هذا السياق إلى الجهود المبذولة لإنشاء هوية وطنية ولكن إلى الجهود المبذولة «لاستخدام القوة العسكرية لدعم عملية إرساء الديمقراطية، انظر:

James Dobbins, John G. McGinn, Keith Crane, Seth G. Jones, Rollie Lal, Andrew Rathmell, Rachel M. Swanger, and Anga R. Timilsina, America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq (Santa Monica, CA: RAND, 2003), 1; and Jeremi Suri, Liberty's Surest Guardian: Rebuilding Nations after War from the Founders to Obama (New York: Free Press, 2012). On state building, see Paul D. Miller, Armed State Building: Confronting State Failure, 1898–2012 (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2013.

والباحثين بناء المؤسسات بمثابة نشاط مركزي لخلق سلام مستدام في المجتمعات الخارجة من الحرب الأهلية[1]، وفي تقرير صدر عام 2001، كتب الأمين العام للأمم المتحدة آنذاك كوفي عنان أن السلام المستدام يعتمد على قدرة المؤسسات المحلية على حلّ النزاع، ومن ثم، ينبغي أن تتضمن مهام بناء السلام «عناصر مثل بناء المؤسسات وتعزيز الحكم الرشيد وسيادة القانون»[2].

في كتاب مؤثر نُشر عام 2004، ألقى رولاند باريس باللوم على فشل العديد من جهود بناء السلام في التسعينيات من القرن الماضي بسبب إجراء انتخابات قبل وجود مؤسسات قوية، ولتصحيح هذه المشكلة يوصي باريس بـ «إضفاء الطابع المؤسسي قبل التحرر»، لكنه لا يحلل بالتفصيل متى وكيف يمكن تحقيق بناء المؤسسات[3]. ادعى بعض المحللين في أعقاب الهجمات الإرهابية عام 2001 أن الدول الفاشلة، أي الدول التي تفتقر إلى مؤسسات الدولة أو غيابها، تعاني بصورة مزمنة من الوهن، قد اطلقت العنان لـ « لمضارهم العامة» مثل الإرهاب أو اللاجئين، لقد دافعوا عن بناء المؤسسات لمواجهة هذه التحديات[4]، وعلى الرغم من أن

(1) انظر:

Doyle and Sambanis, Making War and Building Peace, 46; James D. Fearon and David D. Laitin, «Ethnicity, Insurgency, and Civil War,» American Political Science Review 97, no. 1 (2003): 75–90; Paul Collier, Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy (Washington, DC: World Bank, 2003); Lars-Erik Cederman, Kristian Skrede Gleditsch, and Halvard Buhaug, Inequality, Grievances, and Civil War (New York: Cambridge University Press, 2013); Marina Ottaway, «Rebuilding State Institutions in Collapsed States,» Development and Change 33, no. 5 (November 1, 2002): 1001–23; and Call and Wyeth, Building States to Build Peace.

(2) UN Security Council, «No Exit without Strategy: Security Council DecisionMaking and the Closure or Transition of United Nations Peacekeeping Operations,» S/2001394/, New York, April 20, 2001, para 10.

(3) Roland Paris, At War's End: Building Peace after Civil Conflict (Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

(4) James D. Fearon and David D. Laitin, «Neotrusteeship and the Problem of Weak States,» International Security 28, no. 4 (2004): 5–43; Ashraf Ghani and Clare Lockhart, Fixing Failed States (Oxford: Oxford University Press, 2008); Stephen D. Krasner, «Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States,» International Security 29, no. 2 (October 1, 2004): 85–120; and Chester A. Crocker, «Engaging Failing States,» Foreign Affairs 82 (2003): 32.

خطاب الأمن القومي الأمريكي المعاصر يقلل من أهمية مهام «بناء الدولة» واسعة النطاق في المستقبل، إلا أن البعثات الأمريكية الكبيرة في مجتمعات مثل ليبيا أو سوريا تظل ممكنة[1].

تميل العديد من الأعمال التي تفحص تدخل ما بعد الحرب إلى تقييم النجاح أو الفشل على المستوى القطري، مثل مراقبة النجاح في البوسنة وكوسوفو أو الفشل في العراق، وعلى النقيض من ذلك، يدرس هذا الكتاب تطور مؤسسات الدولة، وليس تطور البلد ككل[2]، ويقدم فهمًا للنجاح المتنوع لبناء المؤسسات داخل المجتمع رؤية جديدة حول كيفية تعديل جهود بناء المؤسسات لتعظيم إمكانات النجاح، كما أنه يقدم النصيحة بشكل مباشر إلى العديد من المهنيين الذين يعملون على تحسين مؤسسة معينة بدلًا عن الدولة ككل. علاوة على ذلك، إن التغييرات في مؤسسات دولة معينة يمكن أن يكون له تأثير أوسع على التطور السياسي للمجتمع، في العراق، على سبيل المثال، أدى الفشل في إنشاء مؤسسات أمنية مسؤولة أمام شعبها بمن فيهم السنّة، إلى تقويض الاستقرار المستقبلي للبلاد، ويقدم هذا الكتاب أيضًا نظرة ثاقبة لسؤال أساسي في العلوم السياسية: متى يمكن للمجتمعات تحقيق التنمية السياسية؟ وكيف؟[3].

تشكك العديد من الأعمال الكتابية في قدرة الجهود الأجنبية على تحسين المؤسسات،

(1) انظر على سبيل المثال:

Kenneth Pollack, «We Need to Begin Nation-Building in Syria Right Now,» New Republic, September 24, 2014, https://newrepublic.com/article/119556 /obamas-syria-strategy-must-include-nation-building.

كتب جيريمي سوري: إن الأمريكيين «شعب يبني الأمة» ويلاحظ أن التزام الأمريكيين ببناء دولة قومية ديمقراطية في الداخل قد قادهم حتمًا نحو بناء الأمة في الخارج، انظر:

Suri, Liberty's Surest Guardian, 1–9.

(2) من خلال دراسة الإصلاحات داخل كوسوفو، انظر:

Elton Skendaj also examines institution-level reforms rather than intervention-level outcomes. Skendaj, Creating Kosovo, 3.

(3) انظر:

inter alia, Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies (New Haven, CT: Yale University Press, 1968); Fukuyama, Origins of Political Order; Douglass C. North, John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast, Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History (New York: Cambridge University Press, 2009); and Acemoglu and Robinson, Economic Origins of Dictatorship and Democracy.

على سبيل المثال بعد تحليل إمكانية التدخل الأجنبي لتشجيع التنمية السياسية كتب فوكوياما: «**لذلك يجب أن نكون حذرين من الأجانب الذين يحملون هدايا**»[1]، لكن الاختلاف في النجاح الملحوظ في هذا الكتاب يشير إلى كيف يمكن للإصلاحيين الأجانب أن يساهموا أحيانًا في التنمية السياسية، لاسيّما عندما يقدمون مطالب أو توصيات من شأنها تحسين مؤسسات الدولة ولكنهم لا يهددون المصالح السياسية الأساسية، لاسيّما أن التحسينات التي يحققها الإصلاحيون الأجانب قد لا تؤدي إلى تحسينات جذرية أو سريعة في الديمقراطية أو سيادة القانون، ولكن قد تكون خطوة أولى مهمة تمهد الطريق لتحسينات طويلة المدى.

نظرية المعارضة المحلية

المصلحون الأجانب ليسوا من أبناء البلد، ومؤسسات الدولة التي يسعون إلى إصلاحها يعمل بها مسؤولون محليون، وتشرف عليهم النخب المحلية ويخضعون للمساءلة الشعبية المحلية، لاسيّما أن نظرية المعارضة المحلية تُعمم حول التفاعل بين الإصلاحيين الأجانب وهذه الجهات المحلية، إذ تشرح النظرية كيف يمكن للمطالب أو التوصيات الأجنبية أن تهدد المصالح المحلية، ومتى وكيف يمكن للجهات الفاعلة المحلية دعم الإصلاح أو معارضته بطرق مختلفة، وكيف أن عملية قبولهم أو معارضتهم تشكل اساس النجاح، لاسيّما أن العديد من القضايا تؤدي دورًا في السياسة الداخلية للمجتمعات التي تشهد إصلاحًا خارجيًا، ولكن النظرية تتوقع قضيتين اساسيتين: هما القومية وشبكات النخب الحاكمة والتي تكون ذات أهمية خاصة في تحفيز المعارضة المحلية، ويقدم الفصل الثاني مزيدًا من التفاصيل حول نظرية المعارضة الداخلية وفرضياتها.

تشير القومية إلى الاعتقاد بأن مجموعة معينة يجب أن تتحكم في دولتها الخاصة[2]، القومية هي أيديولوجية شعبية في العديد من المجتمعات، خاصّة بسبب التأثير الدائم

(1) Francis Fukuyama, Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2015), 320. See also Jason Brownlee, «Can America Nation-Build?,» World Politics 59, no. 2 (2007 ; 40314- and Jeremy M. Weinstein, «Autonomous Recovery and International Intervention in Comparative Perspective,» Center for Global Development, April 2005, https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.997377

(2) Ernest Gellner, Nations and Nationalism (Oxford: Blackwell, 1983.

للصراع العنيف، لاسيّما عندما تهدد المطالب أو التوصيات الأجنبية الأهداف القومية المهيمنة لمجموعة رئيسية في المجتمع، فأن نظريتي تتوقع فشل الإصلاح.

تبنت الامم المتحدة في كوسوفو بعد عام 2001، على سبيل المثال، سياسة تأخير المفاوضات إلى أجل غير مسمى من أجل الاستقلال، لكن الاستقلال كان الهدف القومي الألباني المهيمن. تتنبأ نظريتي بأن الطلبات أو التوصيات التي تهدد الأهداف القومية تؤدي إلى انتشار واسع وتكرار المعارضة الشعبية كما هو الحال في كوسوفو، إذ وقعت أعمال الشغب في عام 2004 ردًا على التهديد بالاستقلال، وحاولت المعارضة العامة اقناع الجهات الأجنبية بأن السكان لا يدعمون الإصلاح المقترح، ويجب على الجهات الأجنبية أن تتخلى عن مطالبها أو تعدلها مما يقوض أي تحسين في المؤسسات، إذ يمكن للمعارضة العامة أيضًا أن تضفي الشرعية على الجهود الدولية المستقبلية في المجتمع، مثل ما حدث في كوسوفو، إذ يدرك معظم الإصلاحيين الأجانب إمكانية حدوث ضرر المعارضة وضبطها وفقًا لذلك، ومع ذلك، كما هو الحال في كوسوفو أو إعادة هيكلة الشرطة في البوسنة، يقترح بعض الفاعلين الأجانب مطالب قد تهدد في النهاية الأهداف القومية لمجتمع معين مما يؤدي الى إثارة احتجاجات واسعة النطاق، تُظهر هذه الحالات كيف أن القومية الشعبية تقيد في النهاية الإصلاح المدعوم من الخارج.

الفائدة المحلية الثانية المهمة هي شبكات الزبائنية للنخب الحاكمة. تستخدم النخب الحاكمة شبكاتها في العديد من المجتمعات، لممارسة السيطرة وتوفير الداعمين والاحتفاظ بسلطتهم، وغالبًا ما تلعب شبكات الزبائنية دورًا مهمًا في سياسات المجتمعات الأجنبية التي تسعى الجهات الفاعلة فيها إلى الإصلاح بسبب تاريخ من الصراع العنيف أو التطور السياسي المحدود، وغالبًا ما يطرح الإصلاحيون الأجانب مطالب أو توصيات من أجل السعي إلى تحسين مؤسسات الدولة قد تهدد هذه الشبكات وبالتالي تتحدى موقف النخبة الحاكمة باعتبارها المثال الافتتاحي لإصلاح الدفاع في أوكرانيا، نظرًا لأن شبكات النخب والزبائنية لا تميل إلى أن تكون شائعة، فإن النظرية تتوقع أن النخب في العادة لا تستطيع حشد دعم شعبي واسع النطاق وبدلًا عن ذلك فهم ينخرطون في معارضة خاصة باستخدام شبكاتهم للتأخير الإصلاح أو استخراج الموارد أو احتواء مؤسسات الدولة.

من المرجح أن تكون المعارضة الخاصة هي الأكثر كثافة في المناطق الجغرافية أو مكونات المؤسسة، إذ يشكل الإصلاح أكبر تهديد لشبكات النخب الحاكمة، وأتوقع أن تتمكن

الجهات الأجنبية ذات الموارد الهائلة من التخفيف من حدة المعارضة الخاصة من خلال مراقبة عدم الامتثال والمعاقبة عليه، لكن من غير المرجح أن تحقق الإصلاحات الأجنبية التي تواجه معارضة خاصة نجاحًا كبيرًا بسبب الثغرات في المعرفة المحلية وضرورة إشراك المسؤولين المحليين في مؤسسات الدولة.

قد تتضمن بعض الإصلاحات مطالب أو توصيات تهدد كلًا من الأهداف القومية وشبكات النخب الحاكمة، ومن المتوقع أن تفشل هذه الإصلاحات على الأرجح بسبب المعارضة الشعبية التي تعتبر أكثر فاعلية في مقاومة الإصلاح الخارجي، ومن المتوقع أن تكون الإصلاحات الأكثر نجاحًا هي تلك التي تقدمها الجهات الاجنبية والتي تتضمن مطالب وتوصيات واقتراح تحسينات لا تهدد الأهداف القومية أو شبكات النخب الحاكمة، في هذه الحالات تكون بعض الموارد الدولية ضرورية أيضاً لتحقيق النجاح، على سبيل المثال، في مشروع إصلاح الدفاع في البوسنة أو تطوير مؤسسات الحكومة المركزية في كوسوفو بعد عام 2004، فإن استخدام المال والمشورة والمسائلة ضرورية لبناء مؤسسات أكثر فعالية وخضوعًا للمساءلة وتحترم القانون.

التفسيرات الحالية لـنجاح بناء المؤسسات

بينما وجدت دراسات الحالة أن المعارضة الداخلية هي عمومًا أفضل تفسير لكيفية تطور جهود الإصلاح، فإن هناك عوامل أخرى مهمة أيضًا، إذ تحدد الأدبيات المتعلقة بالتدخل وبناء الدولة الموارد الدولية والموجودة مسبقًا كعاملين مهمين آخرين يشكلان نجاح التدخل[1]. تدرك نظرية المعارضة المحلية أن الموارد الدولية مهمة في بعض الأحيان، اعتمادًا على تهديد المصالح المحلية، وتؤكد على دور شبكات الزبائنية، والتي تعد أحد عناصر الظروف الموجودة مسبقًا في المجتمع، وإلى جانب هذه العناصر، يوفر مستوى الموارد الدولية والاعتماد على

(1) تقدم مجموعة أخرى من الأعمال اقتراحات معيارية لأنواع المؤسسات التي يجب على الفاعلين الأجانب بناءها لتحقيق نتائج إيجابية، بما في ذلك التوصية بأنظمة انتخابية محددة أو اقتراحات لأفضل الممارسات للشكل الذي يجب أن تتخذه المؤسسة، انظر:

Reilly, «Political Engineering and Party Politics»; Roeder and Rothchild, Sustainable Peace; David A. Lake, The Statebuilder’s Dilemma: On the Limits of Foreign Intervention (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2016), 15–16; and Organisation for Economic Co-operation and Development, The OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice (Paris: OECD, 2007.

المسار للظروف الموجودة مسبقًا نظرة ثاقبة لبناء المؤسسات. هنا، وبمزيد من التفصيل في الفصل الثاني، أحدد تنبؤات هاتين النظريتين البديلتين، وفي أدناه أشرح أيضًا كيف انني تبنيت نظريتي عن العمل الحالي الذي يستكشف المصالح المتباينة بين المتدخلين الأجانب والنخب المحلية. تدعي النظرية الأولى المستمدة من الأدبيات أن وجود موارد مالية أكبر يعني المزيد من التدخلات الناجحة، وهذا النهج مستمد من الأعمال الإحصائية المتعلقة ببناء السلام والأعمال السياسية على بناء الدولة والدول الفاشلة وانتقادات السياسات البيروقراطية والتنظيمية في عمليات السلام[1].

تقترح الأعمال في هذه الأدبيات أيضًا تقنيات قد يستخدمها الفاعلون الأجانب لتقويتها، المؤسسات التي توفر موارد كافية بما في ذلك بناء القدرات أو الإقناع أو إكراه النخب، والتأثير على نتائج الانتخابات، وتشكيل الرأي العام، وفرض تغييرات في القوانين أو اللوائح، بينما تدرك الأعمال في هذه الأدبيات أن هذا يقتصر على قوة المتدخلين، بشكل عام يلاحظون ذلك بمزيد من الموارد يمكن للجهات الفاعلة الأجنبية التغلب على المعارضة المحلية وبناء مؤسسات أفضل.

إن النظرية الثانية أكثر تشككًا في التدخل الأجنبي لأن مؤسسات الدولة تعتمد على المسار، مما يعني أن الهياكل والممارسات الموجودة مسبقًا تؤثر على كيفية تطور المؤسسات، إذ تحلل هذه الأعمال تاريخ التطور السياسي في المجتمعات الغربية للتعرف على الظروف النادرة التي تسهل محليًا التنمية السياسية المدفوعة، بما في ذلك المنافسة العسكرية في أوروبا الغربية، وتقييد النخبة للنظام الملكي خلال الثورة المجيدة في إنجلترا، والتعبئة الاجتماعية ضد المحسوبية (زبونية) في الولايات المتحدة في القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين[2].

(1) على سبيل المثال، انظر:

Doyle and Sambanis, Making War and Building Peace; and Dobbins et al., America's Role in Nation-Building.

(2) Acemoglu and Robinson, Why Nations Fail, chaps. 3, 4, and 7; Fukuyama, Political Order and Political Decay, chaps. 4 and 11; and Charles Tilly, «War Making and State Making as Organized Crime,» in Bringing the State Back In, ed. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), 169–91.

من غير المرجح أن تظهر هذه الظروف وسط تدخل أجنبي، وحتى لو ظهرت فإن عملية التنمية السياسية المدفوعة محليًا يمكن أن تستغرق عقودًا لأن الاعتماد على المسار يعني أيضًا أن مؤسسات الدولة بطيئة في التغيير، ووفقًا لبعض الروايات كان التدخل الأجنبي أكثر نجاحًا في المجتمعات التي لها تاريخ من التطور السياسي القوي مثل ألمانيا واليابان[1]، ومن هذه الملاحظات استنتجت بأن بناء المؤسسات المدعوم خارجياً من المرجح أن يفشل، إلا إذا كان هناك تاريخ عالي الجودة لمؤسسات الدولة، وبالفعل، إن وجود بعثة دولية قد يعيق الإصلاح لأن تقديم الخدمات من قبل الجهات الأجنبية قد يقلل من حافز الجهات الفاعلة المحلية على السعي إلى الإصلاح بمفردها[2]، لاسيّما أن الموارد الدولية والاعتماد على المسار تقدم بعض البصيرة لمعظم جهود الإصلاح التي تمت دراستها في هذا الكتاب، على الرغم من أن نظرية المعارضة المحلية تقدم عادةً التفسير الأكثر إقناعاً، إلا أن فحص هذين المنظورين جنبًا إلى جنب مع نظريتي الخاصة بالمعارضة المحلية مفيدة في تحديد العوامل التي تحدد النجاح وتمكين دراسات الحالة من تقديم التفسير الأكثر اكتمالًا لعملية الإصلاح ونتائجه.

تستند نظريتي للمعارضة المحلية على عدد متزايد من الأعمال التي تستكشف كيف يكون المتدخلون الأجانب والجهات الفاعلة المحلية متباينة في بعض الأحيان بين المصالح والعلاقة التنافسية أو المتضاربة، على سبيل المثال يشير ستيفن ستيدمان إلى أن بعض الممثلين المحليين قد يكونون بمثابة مفسدين ويقوضون عمليات السلام[3]، ولشرح كيف أن «التفاعلات الاستراتيجية بين بناة السلام الدوليين والجهات الفاعلة المحلية» تؤدي في كثير من الأحيان إلى «اختراق بناء السلام»، يستخدم مايكل بارنيت وسونجينغ فانغ وكريستوف زورشر نظرية اللعبة لشرح كيفية «التفاعلات الاستراتيجية بين بناة السلام الدوليين وغالبًا ما يؤدي الفاعلون المحليون إلى «تسوية لبناء السلام «[4].

(1) Brownlee, «Can America Nation-Build?»; Francis Fukuyama, State-Building: Governance and World Order in the 21st Century (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004), 38–39.

(2) William Easterly, The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good (New York: Penguin, 2007); and Fukuyama, StateBuilding, 139.

(3) Stephen John Stedman, «Spoiler Problems in Peace Processes,» International Security 22, no. 2 (1997): 5–53.

(4) Michael Barnett, Songying Fang, and Christoph Zürcher, «Compromised Peacebuilding,» International Studies Quarterly 58, no. 3 (September 1, 2014): 609.

يجادل زورشر والعديد من المؤلفين المشاركين أيضاً بأن النخب المحلية تستجيب للجهود الأجنبية لبناء الديمقراطية على أساس «تكاليف التبني» المتصورة، ويشيرون إلى أن النخب قد تتعرض للخطر على أمنها أو لتحقيق «أهدافها السياسية الأساسية»، أو بعضها - مثل الاستقلال أو الحكم الذاتي العرقي أو الاحتفاظ بالسلطة - المرتبطة بالمصالح التي أحددها بالأهداف القومية وشبكات الشركاء المحليين[1]، ويشرح سيفيرين أوتيسير كيف يمكن للممارسات اليومية للمتدخلين أن تحدّ من قدرتهم على فهم ديناميكيات الصراع المحلي ومعالجتها[2]، وإدراكًا لقيمة التأييد المحلي للإصلاح تشير بعض الأعمال إلى الحاجة لـ «الملكية المحلية» للإصلاح بقيادة أجنبية، ويزعم آخرون أن السعي وراء «الملكية المحلية» يفترض خطأً أن الفاعلين المحليين يريدون عادةً نفس الإصلاح الذي يسعى إليه الفاعلون الأجانب[3]، لاسيّما أن أعمال أخرى استكشفت الديناميكيات المحددة بين المتدخلون الأجانب والفاعلون المحليون في مجتمعات معينة أو جهود الإصلاح[4].

---

(1) Christoph Zürcher, Carrie Manning, Kristie Evenson, Rachel Hayman, Sarah Riese, and Nora Roehner, Costly Democracy: Peacebuilding and Democratization after War (Stanford, CA: Stanford University Press, 2013), 29.

يصف ستيفن بيدل وجوليا ماكدونالد ورايان بيكر أيضًا كيف يمكن للمصالح المتباينة بين الولايات المتحدة والنخب في الدول الشريكة أن تقوض مساعدة قوات الأمن، لكنهم لا يستكشفون بالتفصيل كيف تؤدي المصالح المحلية المعينة إلى أشكال مختلفة من المعارضة، انظر:

«Small Footprint, Small Payoff: The Military Effectiveness of Security Force Assistance,» Journal of Strategic Studies 41, no. 1–2 (February 23, 2018): 89–142.

(2) Séverine Autesserre, The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding (Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

(3) Astri Suhrke writes, «[The concept of local ownership] in itself accentuates the external origin of the programmes; local ownership clearly means 'their' ownership of 'our' ideas, rather than the other way around.» Astri Suhrke, «Reconstruction as Modernisation: The 'Post-Conflict' Project in Afghanistan,» Third World Quarterly 28, no. 7 (2007): 1292; see also Timothy Donais, «Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes,» Peace & Change 34, no. 1 (January 2009): 3–26.

(4) على سبيل المثال، انظر:

Philippe Leroux-Martin, Diplomatic Counterinsurgency: Lesson from Bosnia and Herzegovina (Cambridge: Cambridge University Press, 2013); Louis-Alexandre Berg, «From Weakness to Strength: The Political Roots of Security Sector Reform in Bosnia and Herzegovina,» International Peacekeeping 21, no. 2 (2014): 149–64; Stefanie Wodrig and Julia

يبني هذا الكتاب فكرته على هذه الأعمال بعدة طرق، أولًا: يقدم نظرة ثاقبة عن سؤال غير مدروس ولكنه حاسم يتمثل في السياسة الواجب اتباعها: ما المطالب أو التوصيات التي يجب أن يتبناها الإصلاحيون الأجانب لتحقيق أقصى قدر من النجاح؟ كما ذكر أعلاه، لأن نجاح معظم دراسات العمل الحالية على مستوى الدولة، وهناك القليل من الأعمال التي تطرح نظريات يمكن أن تفسر نجاح بعض جهود الإصلاح داخل المجتمع أو فشلها أو لماذا قد تتباين جهود الإصلاح في النجاح بمرور الوقت[1]، وهذا يجعل من الصعب على الأدبيات الموجودة الإجابة عن سؤال السياسة حول كيفية اختيار المطالب أو التوصيات لتحقيق أقصى قدر من النجاح في الإصلاح. ثانياً: يركز العمل الحالي كثيرًا على النخب المحلية دون استكشاف كيفية تشكيل النخبة لصنع القرار من خلال الرأي العام، لاسيّما وأن التركيز على السلوك الإشكالي للنخب في بعض الأحيان قد يشير إلى أن مواقف النخب لا تعكس المجتمع وأن الجهات الأجنبية قد تكون قادرة على إكراه أو استبدال النخب لتحقيق الإصلاح، وعلى النقيض من ذلك أشرح كيف من المتوقع أن تتلقى دعوة النخبة للأهداف القومية دعمًا شعبيًا واسعًا بينما يكون دفاع النخبة عن شبكات الشركاء المحليين أقل شعبية، مما يؤثر على إمكانية الإصلاح، كما أنني أوضح كيف يمكن للتعبئة الجماعية تقويض فعالية التدخل بصورة مباشرة[2]. ثالثًا: عندما يكون هناك عمل لتحليل كيف يمكن للمصالح المحلية أن تحفز الصراع أو التعاون بين

Grauvogel, «Talking Past Each Other: Regional and Domestic Resistance in the Burundian Intervention Scene,» Cooperation and Conflict 51, no. 3 (September 2016): 272–90; and James D. Savage, Reconstructing Iraq's Budgetary Institutions: Coalition Statebuilding after Saddam (Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

(1) على سبيل المثال، انظر:

Berg, «From Weakness to Strength»; and Skendaj, Creating Kosovo.

بينما يدرس سكنداج جهودًا محددة لبناء المؤسسات، فإنه يتوقع أن يكون نجاح بناء مؤسسات دولة أكثر فعالية عندما «تحمي البعثات الدولية الإدارة العامة من التأثيرات السياسية والمجتمعية» وأن «يتم تعزيز الديمقراطية من خلال الدعم الدولي للمشاركة العامة والتنافس»، وتتعارض حجته حول مؤسسات الدولة مع نظريتي للمعارضة المحلية - فمن خلال عزل مؤسسات الدولة عن التأثيرات المجتمعية، يتجاهل بناة المؤسسات المخاوف السياسية المحلية ويخاطرون بالمعارضة الداخلية، أقارن حججنا في الفصل الثالث في تحليل تطور مؤسسات الحكومة المركزية في كوسوفو.

(2) على سبيل المثال، انظر:

Pellumb Kelmendi and Andrew Radin, «UNsatisfied? Public Support for PostConflict International Missions,» Journal of Conflict Resolution 62, no. 5 (May 2018): 983–1011.

ما هو محلي والجهات الفاعلة الأجنبية عبر جهود الإصلاح المختلفة، تركز هذه الأعمال عادةً على مجتمع واحد[1]، تحليلي يشمل بدلاً عن ذلك مناطق متعددة من العالم.

أخيرًا، فأن العلماء الذين يدرسون كيف يمكن للأهداف الأجنبية أن تثير معارضة النخبة يتخذون هذا السلوك عادةً على أنه المنتج الحتمي تقريباً لطابع المجتمع الدولي أو مجتمع معين[2]، إذ يؤكد زورشر وزملاؤه، على سبيل المثال، على أن بعض النخب من المحتمل أن تكون معارضًا عنيدًا للتدخل، ونتيجة لذلك يجادلون بأن على المتدخلين خفض التوقعات و«اتباع سياسة التدخل الانتقائي، «متابعة التدخل» فقط للحالات التي من المحتمل أن تؤدي إلى نجاحات، إذ قد تكون النخب المحلية أكثر دعمًا[3]، وبالمثل، في تحليلهم لتسوية بناء السلام، لا يحلل بارنيت وفانغ وزورشر بالتفصيل كيف يمكن للمتدخلين الأجانب تعديل النتيجة المفضلة المعلنة لديهم لحساب المعارضة المحتملة[4]، وفي هذه النقطة يختلف تحليلي معهم عن طريق القول بأن النخبة والجماهيرية غالبًا ما يمكن تجنبهما وأن الإصلاحيين الأجانب لديهم القدرة على الحد من المعارضة وتحقيق نجاح أكبر من خلال تعديل مطالبهم وتوصياتهم المعلنة.

الحكم على نجاح بناء المؤسسات

إن أحد التحديات التي تواجه دراسة التدخل الأجنبي هو تقييم النجاح، إذ تستخدم الأعمال الكتابية في الأدبيات الخاصة بمعايير الحفاظ على السلام وإنشاء حكم ديمقراطي أساسي وتحقيق الظروف التي يعتقد أنها تحافظ على السلام بعد مغادرة المتدخلين وتطوير

(1) على سبيل المثال، انظر:

Lisa Gross, Peacebuilding and Post-War Transitions: Assessing the Impact of ExternalDomestic Interactions (New York: Routledge, 2017); and Skendaj, Creating Kosovo.

(2) على سبيل المثال، انظر:

يؤكد كريستوفر بول وزملاؤه على أهمية مواءمة أهداف الولايات المتحدة والدول الشريكة للتعاون الأمني، لكنه لا يدرس كيف تؤثر أهداف الولايات المتحدة المتغيرة على هذا التوافق في المصالح، انظر:

Christopher Paul, Colin P. Clarke, Beth Grill, Stephanie Young, Jennifer D. P. Moroney, and Christine Leah, What Works Best When Building Partner Capacity and under What Circumstances? (Santa Monica, CA: RAND, 2013), 38–39.

(3) Zürcher et al., Costly Democracy, 148–50.

(4) Barnett, Fang, and Zürcher, «Compromised Peacebuilding,» 616–17.

الشرعية[1]. إن تقييم هذه المعايير غالبًا ما يكون صعبًا أو مثيرًا للجدل، وهذا أحد أسباب تحليلي لمؤسسات حكومية معينة بدلًا عن دراسة التدخل على مستوى المجتمع، وباختصار فأن هذا الكتاب يقيّم النجاح النسبي من خلال الحكم على مدى فعالية المؤسسة والمساءلة وتحسن الامتثال للقانون بمرور الوقت، لاسيّما أن الدول الغربية والمنظمات الدولية تسعى إلى جعل الإصلاح في المؤسسات الحكومية للدول الشريكة انعكاسًا للصفات المرغوب بها من قبل المؤسسات الغربية والدول المتقدمة[2].

بناءً على نظرية فوكوياما في التنمية السياسية، حددتُ ثلاث صفات مرغوبة وقابلة للفصل لمؤسسات الدولة: (1) الفعالية: والتي تعني أن مؤسسات الدولة يمكنها وضع القواعد وإنفاذها بالإضافة إلى تقديم الخدمات[3] (2) المساءلة: تعني أن مؤسسات الدولة تشرف عليها حكومة منتخبة وتستجيب للمجتمع ككل بما في ذلك الأقليات[4] (3) سيادة القانون: والذي يعني وجود قوانين مكتوبة تلتزم بها مؤسسات الدولة[5]، وفي الغالب أن هذه الأبعاد

(1) Doyle and Sambanis, Making War and Building Peace; Paris, At War's End, 55; Lake, Statebuilder's Dilemma; and Dobbins et al., America's Role in Nation-Building.

(2) على سبيل المثال، انظر:

Fukuyama, drawing on the work of Lant Pritchett and Michael Woolcock, finds the goal of foreign state builders is «getting to Denmark,» «a mythical place that is known to have good political and economic institutions.» Fukuyama, Origins of Political Order, 14–16; and Lant Pritchett and Michael Woolcock, «Solutions When the Solution Is the Problem: Arraying the Disarray in Development,» World Development 32, no. 2 (2004): 192–93. See also Colin Jackson, «Government in a Box: Counter-Insurgency, State Building, and the Technocratic Conceit» in The New Counterinsurgency Era in Critical Perspective, ed. Celeste Ward Gventer, David Martin Jones, and Michael Lawrence Rowan Smith (Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2014), 82–110.

(3) يعتمد تعريف الفعالية هذا على تعريف فوكوياما للحوكمة على أنها « قدرة الحكومة على وضع القواعد وإنفإذها وتقديم الخدمات، بغض النظر عما إذا كانت هذه الحكومة ديمقراطية أم لا »، انظر:

Francis Fukuyama, «What Is Governance?,» Governance 26, no. 3 (July 1, 2013): 350.

(4) ترتبط المساءلة ارتباطًا وثيقًا بمفهوم المؤسسات «الديمقراطية» ولكنه يهدف إلى تضمين إحساس أوسع بما إذا كانت المؤسسات تعكس مصلحة المجتمع برمته وليس فقط مصلحة الاغلبية.

(5) هنا أيضًا نقاش حول كيفية تسلسل هذه الأهداف - على سبيل المثال، يدعي البعض أنه يجب بناء مؤسسات فعّالة قبل إجراء الانتخابات، انظر على سبيل المثال:

Paris, At War's End; Miller, Armed State Building; and Thomas Carothers, «The 'Sequencing' Fallacy,» Journal of Democracy 18, no. 1 (2007): 12–27.

الثلاثة لا تجتمع دائمًا معًا، إذ قد تكون مؤسسات الدولة فعّالة ولكنها غير خاضعة للمساءلة كما هو الحال في حالة وجود قوة شرطة جائرة أو قد تكون متوافقة مع القانون دون أن تكون فعّالة، أو عند وجود جيش محكوم جيدًا ولكنه غير مجهز، وبالنظر إلى المشكلات التي قد تشكلها مؤسسات الدولة غير الخاضعة للمساءلة أو غير الفعّالة بالنسبة لمستقبل التنمية في المجتمع، لاسيّما أن التقدم في جميع الأبعاد الثلاثة أمر مرغوب فيه ودليل على النجاح[1].

تستخدم العديد من المؤلفات مفاهيم أو مصطلحات مختلفة قليلاً لوصف الصفات الواجب توفرها في مؤسسات الدولة الشريكة، فعلى سبيل المثال: يسلط البعض الضوء على إنشاء مؤسسات (ويبرية) «Weberian» غير شخصية وبيروقراطية عقلانية في إشارة إلى عالم الاجتماع الالماني ماكس ويبر[2]، ومع التدخل الدولي أو تدخل الولايات المتحدة في بناء المؤسسات كما تشير دراسات الحالة أدناه، يبدو أن هناك إجماع عام والقليل من الخلاف حول هذه الأهداف الشاملة[3].

(1) على سبيل المثال، انظر:

Marina Ottaway writes, «For the international community, rebuilding institutions in collapsed states means organizing government departments and public agencies to discharge their functions both efficiently and democratically, following models found in Weberian states.» Ottaway, «Rebuilding State Institutions in Collapsed States,» 1003–4. See also Max Weber, From Max Weber: Essays in Sociology, ed. H. H. Gerth and C. Wright Mills (Oxford: Oxford University Press, 1958.(

(2) Roland Paris, «International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice,'» Review of International Studies 28, no. 4 (2002): 638.

(3) لاحظ بريتشيت وولكوك أن هناك «إجماعًا واسعًا على الأهداف» وعلى «الصفات» المرتبطة بالمؤسسات الجيدة: «مسؤولة،» مستدامة، «سريعة الاستجابة،»، و«شفافة»، انظر:

Pritchett and Woolcock, «Solutions When the Solution Is the Problem,» 203–4.

قد يكون لجهود بناء المؤسسات التي تبذلها المنظمات غير الغربية أهدافًا وأساليب مختلفة جوهريًا، مثل جهود بناء المؤسسات الروسية في اقليم دونباس في أوكرانيا أو سوريا أو مشاركة الصين في إفريقيا، انظر على سبيل المثال:

David Dollar, China's Engagement with Africa: From National Resources to Human Resources, Brookings Institution, 2016, https://www.brookings.edu/research/chinas-engagement -with-africa-from-natural-resources-to-human-resources/; and Lance Davies, «Russia's 'Governance' Approach: Intervention and the Conflict in the Donbas,» Europe-Asia Studies 68, no. 4 (April 20, 2016): 726–49.

وافقت الولايات المتحدة وشركاؤها أحيانًا على دعم بعض الدول أو دعموا مؤسساتها التي لا تعكس الصفات المرغوبة بناءً على أهداف سياسية أو أمنية معينة، كما في حالة تعاون الولايات المتحدة مع الأنظمة الاستبدادية خلال الحرب الباردة[1]، إذ يمكن أن يتطور الإحباط عندما تساعد المنظمات الغربية في بناء مؤسسات غير خاضعة للمساءلة أو لا تلتزم بالقانون، وقد يتطور هذا الإحباط من منظور معياري وفعال حيث يعتقد العديد من المتدخلين أن مؤسسات الدولة أكثر فعالية وقدرة على الاستمرار إذا كانت خاضعة للمساءلة ومتوافقة مع القانون.

يجادل هذا الكتاب ضد محاولة تكرار الأشكال المؤسساتية الغربية دون أخذ السياسات المحلية بعين الاعتبار، وهي تؤكد في الوقت نفسه على الهدف الشامل المتمثل في جعل مؤسسات الدولة في البلدان الشريكة تحقق الصفات المرغوبة لمؤسسات الدولة الغربية وترفض أن يكون الإصلاح عن طريق بناء مؤسسات قمعية أو غير خاضعة للمساءلة. في الواقع، يشير النجاح العلمي لهذا الكتاب إلى أن مثل هذه الإصلاحات ستؤدي إلى نتائج عكسية، إذ يدعي الكتاب، وكما هو مفصل في الخاتمة، أنه بالإمكان اختيار المطالب والتوصيات التي تعمل على تحسين الجوانب المتعددة لمؤسسة الدولة دون إثارة معارضة محلية، في حين أن الهدف النهائي للإصلاح المدعوم من الخارج قد يكون تمكين مؤسسات الدولة الشريكة من تحقيق معايير مماثلة للمؤسسات عالية التطور في الدول الغربية وهذا ليس هدفًا واقعيًا للحكم على جهود الإصلاح، لاسيّما وانني أستخدم مؤسسات الدولة في الدول المجاورة كنقطة مقارنة، فعلى سبيل المثال، من المعقول مقارنة مؤسسات الدولة في كوسوفو بتلك في صربيا أو ألبانيا أو مقدونيا بدلًا عن ألمانيا أو فرنسا[2]، لاسيّما أن المعايير الإقليمية للحكم تقدم هدفًا حقيقيًا يمكن تحقيقه لمجتمعات ما بعد الحرب وهدفًا يعترف به المواطنون في هذه المجتمعات. تتضمن دراسات الحالة مقارنات إقليمية، خاصة في بداية التحليل ونهايته لتوفير معيار مرجعي لـجودة مؤسسة الدولة، ويوضح الملحق خيارات مقارنات إقليمية.

هناك العديد من الإحصاءات المتاحة التي تتعقب جودة الحوكمة في مختلف البلدان،

(1) Reveron, Exporting Security, 131–32.

(2) انظر:

Paddy Ashdown, Swords and Ploughshares: Bringing Peace to the 21st Century (London: Weidenfeld & Nicolson, 2007), 27.

ولكن لديها جميعاً مشاكل تجعل من غير المجدي استخدامها في تقييم النجاح والفشل على أساس معياري، لاسيّما أن هنالك مشكلة أساسية واحدة هي أن الإحصائيات الحالية تدرس التغيرات العامة في جودة الحكم في المجتمع بدلًا عن قياس التغييرات في مؤسسات الدولة المعينة. إن قواعد البيانات الموجودة لا توفر أيضًا مقاييس متسقة تشمل مختلف الفعالية والمساءلة وسيادة القانون للجيش والشرطة في البلد المعني بصورة كلية، في حين أن التدابير الحالية قد تكون مفيدة كمؤشر على جودة الحكومة المركزية، إلا أنها غير فعّالة بشكل كاف لتحديد التغييرات التي تحدث خلال جهد الإصلاح الخارجي، فعلى سبيل المثال، بالكاد تغيرت مؤشرات البنك الدولي للحوكمة في العراق من عام 2003 إلى عام 2011، على الرغم من التغييرات الكبيرة في مؤسسات الدولة: من (- 2,5) إلى (2,5) درجة، تتفاوت فعالية الحكومة من (- 1,70) إلى (-1,57)؛ والمساءلة من(1,5) إلى (1,07)؛ وسيادة القانون من (1,64) إلى (1,45)[1].

هنالك سبب واحد محتمل يفسر لنا الاختلافات البسيطة في إحصاءات البنك الدولي هو أنها مصممة لتكون قابلة للتطبيق والمقارنة عالميًا، وإن جعل المؤشر أكثر استجابة للإصلاحات في بلد معين، قد يجعل من الصعب مقارنة العراق بالدول الأخرى ذات المؤسسات الأكثر استقرارًا مثل المملكة العربية السعودية أو إيطاليا، إذ ان قواعد البيانات الأخرى التي قد تتحدث عن جودة الحكومة المركزية مثل نظام الحكم، ولكن لا تشمل قياساتها الحالات ذات الصلة لأن الوجود الدولي تسبب في عرقلت الحكومة، كما تساءل المحللون أيضًا عن التوافق المفاهيمي لمجموعات البيانات هذه[2].

(1) كان التباين في مؤشرات الحوكمة العالمية صغيرًا في بلدان الدراسة الأخرى، انظر:

«World Governance Indicators» (2018), http://info.worldbank org/governance/wgi/#home. org/Governance /wgi /# home.

تميل التدابير الأخرى إلى أن تكون شديدة الترابط مثل حالة سيادة القانون، انظر:

Mila Versteeg and Tom Ginsburg, «Measuring the Rule of Law: A Comparison of Indicators,» Law & Social Inquiry 42, no. 1 (December 1, 2017): 100–137

(2) على سبيل المثال: يحصي مشروع بولتي 4 الانقطاعات في البوسنة والهرسك لفترة الدراسة وفي العراق من 2003 إلى 2009، والكودات المتعلقة عن كوسوفو فقط بعد 2008، انظر:

Center for Systemic Peace, «INSCR Data Page» (2018), http://www.systemicpeace.org/inscr/p4v2017.xls. Freedom House's «Freedom of the World» (2017) index does not specifically study effectiveness, accountability, and the rule of law; see https://freedomhouse.org/report/fiw-2017-table-country -scores

بسبب هذه التحديات، أقترح نظام درجات جديد لجودة مؤسسات الدولة، يقوم هذا النظام بتقييم كل من الأبعاد الثلاثة المطلوبة والمذكورة أعلاه وهي (الفعالية والمساءلة والامتثال للقانون) – من درجة (صفر) إلى (3)، إذ تتوافق درجة الصفر مع الغياب أو الخلل الكامل فيما يتعلق بهذا البعد، بينما تعني درجة (1) أن المؤسسة لديها بعض الإطار الأساسي أو هيكل مؤسسي ولكن القليل فيما يتعلق بهذا البعد، أما الدرجة (2) فتعني أن المؤسسة لها بعض الخصائص المرغوبة ولكنها لا تفي بالمعايير الإقليمية لـهذا البعد، فيما تقابل الدرجة (3) مؤسسة تعمل عند مستوى المؤسسات المماثلة في البلدان المجاورة أو أعلى فيما يتعلق بذلك البعد[1]، لاسيّما أن الملحق يقدم أسئلة محددة تستخدمها دراسات الحالة لإجراء هذه التقييمات، ومن خلال إضافة نتائج الدرجات للأبعاد الثلاثة، ينتج عن نظام الدرجات درجة إجمالية لجودة المؤسسة تتراوح من درجة (0) إلى (9) درجات.

تطبق دراسات الحالة نظام الدرجات هذا بشكل متكرر على مدار جهود الإصلاح لتقييم جودة المؤسسة بمرور الوقت، وبالتالي الحكم بنجاح الإصلاح باتباع نموذج تقييم مبين في الجدول(1.1)، لاسيّما أن دراسات الحالة تسعى إلى أن تكون شفافة قدر الإمكان في إجراء هذا التقييم، على الرغم من أن النتيجة ذاتية حتمًا، وقد لا يؤدي بعض التحسين أو التدهور في الجودة إلى تغيير النتيجة، إذ يقدم نظام الدرجات مقياسًا مفيدًا إن لم يكن دقيقًا دائمًا، لتقييم النظريات المنافسة ولمقارنة التحسن النسبي لمؤسسات الدولة عبر مختلف البلدان والمناطق.

(1) يشير كولين هندريكس الى مجموعة من المقاييس المختلفة لقدرة الدولة، بعضها فيه عيوب كبيرة، ويلاحظ أن صحة هذه المقاييس قد تختلف عبر البلدان ذات ملفات التصدير المختلفة ومستويات التنمية، وبالمثل هناك نقد واسع النطاق لمختلف مؤشرات الديمقراطية المتاحة عبر الوطنية، انظر:
Cullen Hendrix, «Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for the Study of Civil Conflict,» Journal of Peace Research 47, no. 3 (2010): 273–85. See also Michael Coppedge, John Gerring, David Altman, Michael Bernhard, Steven Fish, Allen Hicken, Matthew Kroenig, Staffan I. Lindberg, Kelly McMann, Pamela Paxton, Holli A. Semetko, Svend-Erik Skanning, Jeffrey Staton, and Jan Teorell, «Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach,» Perspectives on Politics 9, no. 2 (2011): 247–67; and «Indicators of Governance and Institutional Quality» (n.d.),
http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/IndicatorsGovernanceandInstitutionalQuality.pdf.

التغيير في الدرجة 0-9	الحكم بالنجاح	الوصف
صفر أو سالب	المنتج المضاد	عنف أو احتجاج كبير غير عنيف، أو كانت مؤسسة الدولة أسوأ مما كانت عليه عندما بدأت مرحلة الإصلاح
صفر	لا وجود لشيء/الحد الادنى	قد تكون هناك تحسينات يمكن تحديدها في القواعد أو الممارسات أو المنظمة، ولكن من المحتمل ألا يلاحظ مراقب خارجي الفرق بين جودة مؤسسة الدولة قبل وبعد.
صفر-1	محدود	قد تكون هناك تحسينات محددة في القواعد أو الممارسات أو المنظمة، ولكن من المحتمل ألا يلاحظ مراقب خارجي ذلك الفرق بين جودة مؤسسة الدولة قبل وبعد.
2-3	معتدل	هناك تحسينات واضحة على مؤسسة الدولة.
4-9	عالي	شهدت مؤسسة الدولة تحسنا سريعًا ودراماتيكيًا

خطة الكتاب وتصميم البحث

يتألف الكتاب من ستة فصول وملحق منهجي، هذا هو الفصل الأول، وفي الفصل الثاني سوف أقدم خلفية علمية تتضمن فرضيات نظرية المعارضة المحلية الخاصة بي ونظرية الموارد الدولية ونظرية الاعتماد على المسار، فيما تضمنت الفصول من الثالث الى السادس سبع دراسات حالة والتي تقيم هذه الفرضيات، أما الفصل الثالث والرابع والخامس يأخذ كل منهما في الاعتبار جهود التدخل من اجل الإصلاح في دول ما بعد الصراع ذات الموارد العالية، إذ يبحث الفصل الثالث في إصلاحات مؤسسات الحكومة المركزية ويناقش الفصل الرابع إصلاح مؤسسات الدفاع، فيما يدرس الفصل الخامس إصلاح المؤسسات الشرطوية (انظر الجدول 1.2). حدثت جهود الإصلاح التي تمت دراستها في هذه الفصول في (البوسنة وكوسوفو وتيمور الشرقية والعراق) حيث تمتعت هذه التدخلات بتفويض قوي لبناء الدولة، إذ كانت تتمتع بأعلى مستوى من الموارد الدولية (انظر الملحق للحصول على التفاصيل)، وإن أتباع نظرية الموارد الدولية في حالة نجاحها في الإصلاح في هذه المجتمعات من المرجح أن يتكرر في أي مكان آخر[1].

اخترت الإصلاحات داخل هذه البلدان التي تغطي النطاق الكامل للتنوع في تهديد المصالح المحلية والموارد الدولية والتي توفر مقارنات مفيدة للسببية والاستنباط، إذ يوضح

(1) هذا الاختيار مشابه لمنهج «البايزي الشعبي» الذي حدده تيموثي ماكيون، راجع:
Henry E. Brady and David Collier, eds., Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2004), chap. 9.

الملحق أيضًا أن هناك تباينًا كبيرًا في مستوى التنمية قبل التدخل في هذه البلدان، والذي تتوقع نظرية الاعتماد على المسار أن يؤدي إلى نتائج مختلفة؛ إذ يستكشف الفصل السادس التطبيق الأوسع لنظرية المعارضة المحلية الخاصة من خلال النظر في إصلاح الدفاع في أوكرانيا، والتي كان لها سياق مختلف تمامًا عن جهود الإصلاح التي تم دراستها في الفصل الثالث والرابع والخامس. لم تكن أوكرانيا مجتمعًا في مرحلة ما بعد الصراع، وكانت الحكومة المحلية هي المحرك للإصلاح وليس المجتمع الدولي، وكانت للمنظمات الغربية موارد أقل بكثير لتشجيع التغييرات التي يرغبون فيها، إذ تشير حقيقة ديناميكيات مماثلة للمعارضة الداخلية في أوكرانيا إلى نظريتي، لاسيّما أنها تنطبق على مجموعة واسعة من جهود بناء المؤسسات الأمريكية والدولية، كما ناقشتها في نهاية الموضوع.

تستخدم دراسات الحالة ثلاثة اسباب منطقية للاستدلال السببي لاختبار الفرضيات، النوع الأول منه هو المطابقة؛ إذ يقارن ببساطة ما تمت ملاحظته نتيجة للنتائج التي تنبأت بها النظريات المختلفة، وتتبع دراسات الحالة أيضًا العملية السببية، مما يعني التدقيق في أحداث الإصلاح لتحديد المعلومات التي تشير إلى ما إذا كان منطق فرضيات العملية يعمل كما هو متوقع[1]، أخيرًا أستخدم المنهج المقارن لعزل تأثير المتغيرات المختلفة واستبعاد التفسيرات المتنافسة. تقارن دراسات الحالة بين إصلاحات المؤسسة نفسها في بلدان مختلفة، ومؤسسات حكومية مختلفة داخل البلد نفسه، ورصد التباين بمرور الوقت ضمن مراحل الإصلاح نفسه[2]، لاسيّما أن الملاحق تقدّم تفاصيل إضافية حول هذه المناهج.

---

(1) في سياق إعادة سرد أحداث جهود الإصلاح، تصف دراسات الحالة التفاصيل أو نقاط البيانات أو «ملاحظات العملية السببية» التي تقدم أدلة تدعم أو تتعارض مع فرضيات العملية المقترحة للنظريات المختلفة. انظر:

James Mahoney, «After KKV: The New Methodology of Qualitative Research,» World Politics 62, no. 1 (2010): 125–29; Alexander L. George and Andrew Bennett, Case Studies and Theory Development in the Social Sciences (Cambridge, MA: MIT Press, 2005), chap. 10; and Brady and Collier, Rethinking Social Inquiry. For an application of process tracing in studying state building, see Oisín Tansey, «Evaluating the Legacies of State-Building: Success, Failure, and the Role of Responsibility,» International Studies Quarterly 58, no. 1 (March 2014): 175–77.

(2) انظر:

See George and Bennett, Case Studies and Theory Development in the Social Sciences, chap. 8.

الجدول (1.2) دراسة الحالة

الاصلاح	المرحلة	تهديد الاصلاح	شكل المعارضة	الموارد	نجاح نسبي
الفصل الثالث					
إصلاح الحكومة المركزية في كوسوفو	الإطار الدستوري 1999-2001	لا شيء	عام	عالي مع وجود فجوة	عالي
	المعايير قبل الوضع -2001 2004	NGs and PCNs	عام وخاص	عالي مع وجود فجوة	لا عنف
إصلاح الحكومة المركزية في العراق	فترة سلطة الائتلاف المؤقتة ايار (مايو) – تشرين الثاني (نوفمبر) 2003	لا شيء /مبهم	عام	متوسط	محدود
	الانتقال السريع من تشرين الثاني (نوفمبر) 2003 إلى حزيران (يونيو) 2004	لا شيء	خاص وعام محدود	متوسط	معتدل

الفصل الرابع

اصلاح الدفاع في كوسوفو	الدولة C2 ايار (مايو) 2003 – كانون الأول (ديسمبر) 2004	لا شيء	لا شيء	عالي	معتدل
	القضاء على جيوش الكيانين كانون الثاني (يناير) 2005- كانون الأول (ديسمبر) 2006	لا شيء	لا شيء	عالي ومتوسط	محدود
	خلال عام 2016	لا شيء	لا شيء	متوسط	محدود
اصلاح الدفاع في تيمور الشرقية	خطة إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية لا عسكرية 1999-2000	NGs and PCNs	عام	متوسط	لا شيء
	إنشاء القوات المسلحة التيمورية من حزيران (يونيو) 2000 إلى أيار (مايو) 2002	لا شيء	لا شيء	متوسط	محدود
	البعثات الخلف 2002-	لا شيء	لا شيء	منخفض	لاعنف

الفصل الخامس

اصلاح الشرطة في البوسنة	أشداون كانون الأول 2004 – كانون الثاني 2006	NGs	عام	عالي	لا شيء
	شوارز شيلينغ ولاجاك أيار (مايو) 2006- تشرين الثاني (نوفمبر) 2007	NGs and PCNs	عام	متوسط	لا شيء، نزع الشرعية
اصلاح الشرطة في العراق	سلطة الائتلاف المؤقتة ايار (مايو) 2003 حزيران (يونيو) 2004	لا شيء	عام وخاص	متوسط	محدود
	حزيران (يونيو) 2004–ايار (مايو) 2006	محدود، بعض التهديد إلى PCNs	خاص	متوسط	لا شيء
	حكومة المالكي 2010-2006	PCNs المتغيرة	خاص	متوسط – منخفض	محدود

الفصل السادس

اصلاح الدفاع في أوكرانيا	شباط (فبراير) 2014-شباط (فبراير) 2015	لا شيء	لا شيء	منخفض جدًا	محدود
	شباط 2015 – حزيران 2018	متغير PCNs	متغير خاص	منخفض	معتدل

تعتمد دراسات الحالة على مجموعة واسعة من الوثائق الرسمية والتقارير الإخبارية وتحليل مراكز التفكير والعمل الأكاديمي، وتعتمد دراسات الحالة عن جهود الإصلاح في البوسنة وكوسوفو وتيمور الشرقية على أكثر من 160 مقابلة على مدى عشرة أشهر واكثر من العمل الميداني في هذه البلدان، كما أجريت مقابلات شخصية وهاتفية إضافية في الولايات المتحدة، لاسيّما أن المقابلات تقدم منظورًا مباشرًا وتساعد الباحث في ملء الثغرات في السجل المكتوب[1]، ولأن جميع المقابلات تقريبًا تم إجراؤها على أساس عدم الإسناد، ولأن المناقشة ليست متوفرة أيضًا، وجب علي أن أقدم مصدرًا مكتوبًا لدعم الأدلة من وجهات النظر المتداخلة حيثما أمكن ذلك، وبالنسبة لدراسة الحالة الخاصة بأوكرانيا، فقد اعتمدتُ أيضًا على نتائج تقرير مؤسسة راند المنشور رسمياً عن إصلاح قطاع الأمن، والذي اعتمد بشكل كبير على المقابلات بينما في حالة العراق استفدتُ من السجل الأكاديمي للوجود الأمريكي وكذلك المواد غير السرية من سلطة الائتلاف المؤقتة المقدمة إلى مؤسسة راند[2].

تقدم هذه المصادر مجموعة من الطرق لقياس دوافع النخب المحلية والمسؤولين الأجانب، وهي أداة أساسية لتقييم النظريات، وتعد البيانات العامة أو الردود على المقابلات نقطة انطلاق مفيدة وتكون أكثر وضوحًا عندما يكون لدى الفاعلين سبب وجيه لعدم الظهور، لاسيّما أن المناقشات والمراسلات المسبقة يمكن أن تكون أكثر الأدلة إقناعًا ولكنها نادرًا ما تكون متاحة، إذ يمكن أن تكون مقارنة ردود الجهات الفاعلة على أحداث مختلفة أو مشابهة

(1) تم إجراء جميع المقابلات المذكورة أدناه من قبل المؤلف، وعندما أورد المقابلات التي أجراها آخرون، أستشهد بالعمل الذي تم اقتباسه أو وصفه.

(2) انظر:

James Dobbins, Seth Jones, Benjamin Runkle, and Siddharth Mohandas, Occupying Iraq: A History of the Coalition Provisional Authority (Santa Monica, CA: RAND, 2009.

مفيدة أيضًا، وحيثما كان ذلك ممكنًا وخاصة بالنسبة للأحكام الرئيسية فإن دراسات الحالة تتداخل عبر مصادر متعددة.

بعد الفصل النظري، يبحث الفصل الثالث في إنشاء مؤسسات الحكومة المركزية في كوسوفو والعراق، إذ قامت بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو بسرعة بوضع دستور وبرلمان لحكم كوسوفو من عام 1999 إلى 2001 لكنها واجهت أعمال شغب في عام 2004 بعد أن غيرت سياستها إلى أجل غير مسمى لتأجيل المفاوضات حول استقلال كوسوفو، وهي الأهداف القومية الرئيسية لألبان كوسوفو، لاسيّما أن الأمم المتحدة بدأت بعد عام 2004 بالمفاوضات التي من شأنها أن تؤدي إلى الاستقلال، وتحقيق تحسن أكبر في مؤسسات كوسوفو.

سعت سلطة الائتلاف المؤقتة في العراق عام 2003 الى إطالة امد الاحتلال لرغبتها في بناء مؤسسات ديمقراطية، ومع ذلك كان عليها تقديم تنازلات عندما واجهت مقاطعة النخبة بقيادة المتدينين الشيعة وعلى رأسهم الزعيم آية الله العظمى علي السيستاني، الذي جادل بأن خطة سلطة الائتلاف المؤقتة لم تكن ديمقراطية بما فيه الكفاية. أُظهر في كلتا الحالتين كيف أن حتى البعثات الاجنبية ذات الموارد العالية والسيطرة السيادية الفعّالة لا يمكنها التغلب على المعارضة العامة، وكيف حققت ذات تلك البعثات نجاحًا أكبر خلال مراحل الإصلاح عندما لم تقترح تغييرات هددت الأهداف القومية.

يقارن الفصل الرابع إصلاحات الدفاع في البوسنة وتيمور الشرقية. في البوسنة تمكن مكتب الممثل السامي من القضاء على جيوش «الكيان» ذات الأساس العرقي وإنشاء جيش البوسنة والهرسك الموحد الذي يسيطر عليه المدنيون، لاسيّما أن هذا النجاح اعتمد على موارد دولية واسعة النطاق، والأهم من ذلك تحديد مطالب من شأنها دمج جيوش الكيان دون تهديد أهداف القومية الصربية أو شبكات الشركاء المحلين والنخب الحاكمة.

كانت الأهمية القومية لحركة حرب العصابات المعارضة لاحتلال إندونيسيا قبل الاستقلال في تيمور الشرقية دوراً في إجبار الإدارة الانتقالية للأمم المتحدة على إنشاء جيش على عكس النوايا الأصلية لبعثة الأمم المتحدة، لاسيّما أن بعثات الأمم المتحدة اللاحقة لم تول اهتمامًا يذكر للجيش، وبالتالي فشلت في تحسين مساءلته وامتثاله للقانون، وأسهمت المشاكل داخل الجيش فيما بعد في نشوب نزاع عنيف بين عناصر من الشرطة والجيش التيموريين.

يصف الفصل الخامس إصلاح الشرطة في البوسنة والعراق. ففي البوسنة أدى نجاح اصلاح الدفاع إلى قيام مكتب الممثل السامي للأمم المتحدة بمواصلة إعادة تنظيم الشرطة وإنشاء

حدود جديدة للعمل عبرت الحدود بين الكيانين، وقد هدد هذا المطلب الأهداف القومية لجمهورية الصرب من خلال تقويض استقلالية الكيان الإقليمي الذي يهيمن عليه الصرب في البوسنة والهرسك، وأدى التهديد بالمطالب التي قدمها مكتب الممثل السامي إلى معارضة عامة من قبل النخب الصربية البوسنية، مما أعاق جهود الإصلاح وساهم لاحقًا في نزع شرعية سلطة مكتب الممثل السامي في البوسنة.

حاولت قوات التحالف في العراق للفترة من عام 2003 إلى عام 2011 إنشاء قوة الشرطة لتولي الأمن عند مغادرتها، وانخرطت النخب الشيعية في معارضة خاصة واستولت على قوى الأمن الداخلي العراقية وتقويضها، لاسيّما أن المعارضة الشيعية الخاصة لهذه الاصلاحات قد نشأت من الرغبة في السيطرة وإرث الاضطهاد في عهد صدام حسين، أكثر من التهديد الذي قد تشعر به هذه الاحزاب الشيعية من جهود التحالف بالضد من شبكاتها، على الرغم من أن تلك المعارضة كانت أكثر حدة عندما كان هناك تهديداً أكبر لشبكات الزبائنية.

يبحث الفصل السادس في قضية إصلاح الدفاع في أوكرانيا بعد عام 2014، إذ يوضح كيف أن وفاء الإرادة المحلية الأوكرانية لمعايير الناتو أدت بالمجتمع الدولي إلى وضع توصيات هددت النخب الحاكمة وشبكات الزبائنية بدرجات متفاوتة، لاسيّما أن التوصيات التي شكلت أقل تهديد لهذه الشبكات كانت في نهاية المطاف الأكثر تنفيذًا، مما يوضح كيف أن نظرية المعارضة المحلية تقدم نظرة ثاقبة خارج التدخلات عالية الموارد في مرحلة ما بعد الصراع.

يختتم الفصل السابع بتلخيص نتائج دراسات الحالة ومناقشته آثارها السياسة، مع الأخذ في الاعتبار التطبيق الأوسع لنظرية المعارضة المحلية، واقتراح اتجاهات البحث في المستقبل، ومن خلال النظر في جهود الإصلاح المتنوعة التي تمت دراستها في هذا الكتاب والمبينة في الجدول (1.2)، يمكن مراقبة بعض الأنماط العامة، بما في ذلك تلك الموارد التي يبدو أن لها تأثير متسق ضئيل على النجاح، وأن أنجح الإصلاحات تميل إلى أن تكون تلك التي شكلت الأقل تهديدًا للأهداف القومية وشبكات الشركاء المحليين. يخلص الفصل السابع إلى نتيجة مفادها بأن على بُناة المؤسسات صياغة مطالبهم وتوصياتهم دون إثارة المعارضة، مع الاستمرار في تحسين مؤسسات الدولة، ويستكشف الفصل أيضًا كيف يمكن للمنظمات الأجنبية تنفيذ هذه النصيحة، بما في ذلك تطوير المعرفة المحلية للمسؤولين الأجانب وضمان قدر أكبر من الاستقلالية للبعثات المنتشرة وزيادة أولوية تحسين المؤسسات الشريكة على الأهداف الأخرى.

الفصل الثاني

نظرية المعارضة المحلية والنظريات البديلة

كانت المرة الأولى التي وطئت فيها قدمي ارض البوسنة والهرسك عام 2008، عندما قمت بأول رحلة بحثية ميدانية إلى هناك، لاسيّما أن مهمة ما بعد الحرب في البوسنة قد بدأت قبل أكثر من عقد، وتحديدًا في عام 1995، وبحلول الوقت الذي وصلت فيه، كان المجتمع الدولي قد بذل مجموعة من الجهود الواسعة للمساعدة في بناء السلام وتقوية مؤسسات الدولة وتشجيع تطوير مجتمع متعدد الأعراق، وعلى الرغم من ذلك لم تحقق بعض الجهود التي حظيت بموارد جيدة لإعادة تشكيل البلاد سوى القليل، لاسيّما جهود إعادة هيكلة الشرطة (انظر الفصل الخامس)، بينما حققت الجهود التدريجية الأكثر عملية والتي تجنبت المصالح السياسية الأساسية أكبر قدر من النجاح مثل إنشاء ضريبة القيمة المضافة وجهود إصلاح الدفاع (انظر الفصل الرابع).

كانت البوسنة هي ملاحظتي الأولى عن الديناميكية التي سألاحظها لاحقًا بشكل مباشر في أوكرانيا، فمن ناحية، يجب على الإصلاحيين الأجانب أن يدافعوا عن التغييرات في تصحيح المشاكل التي لاحظوها وإلا ستستمر.، ومن جهة أخرى إن أي تغييرات يسعون إليها سيكون لها عواقب على النخب التي تقود الحكومة والموظفون الذين يعملون داخل المؤسسة وداخل المجتمع على نطاق أوسع، لاسيّما أن إصلاحات مؤسسات الدولة هي بطبيعتها سياسية، حتى لو أدعت الجهات الأجنبية بأنهم يسعون لتغييرات فنية فقط، إذ يمكن أن يؤدي تهديد المصالح الأساسية إلى معارضة داخلية وجعل جهود الإصلاح أقل نجاحًا في حالة كون هذه الجهود لا تلبي في المقام الأول مصالح هذه المعارضة، ولقد حددت الموارد الدولية والمؤسسات الموجودة مسبقًا مسار الإصلاح، ولكن وجود أو غياب المعارضة المحلية أثبت أنه العنصر الأكثر أهمية. ولفهم الديناميكيات التي لاحظتها في البوسنة، قمت بتطوير نظرية

المعارضة المحلية لفهم متى وكيف يمكن للجهات الفاعلة المحلية معارضة الإصلاح، كما أنني استخدمت الأدبيات في هذا الموضوع لاستنباط تنبؤات متنافسة حول مدى الاعتماد على الموارد العالمية والمسار في تشكيل الإصلاح.

يقدم هذا الفصل الفرضيات عن هذه النظريات التي استندتُ إليها في دراسات الحالة في الفصول القادمة وصولًا الى الفصل السادس، وسوف أقدم أولًا إطار عمل لتقسيم جهود الإصلاح إلى مراحل متعددة للتحليل، ثم أستكشف أصول المطالب والتوصيات الأجنبية، بينما توضح الأقسام الثلاثة التالية نظرية المعارضة الداخلية، مع الأخذ في الاعتبار الأهداف القومية، وشبكات الزبائنية والإصلاحات التي تهدد المصالح أو التي لا تهدد أي منهما، فيما توضح الأقسام الأخيرة بالتفصيل النظريات البديلة (الموارد الدولية والاعتماد على المسار).

تقسِّم نظرية المعارضة المحلية ودراسات الحالة جهود الإصلاح إلى مراحل متعددة خلال مرحلة الإصلاح عندما يسعى الفاعل الأجنبي إلى تنفيذ مطالب أو توصيات معينة، لاسيّما أن كل مرحلة من مراحل الإصلاح مقسمة إلى أربع خطوات، كما موضحة في الشكل (1. 2).

تقوم الجهات الأجنبية في الخطوة الأولى بصياغة وتوضيح التغييرات في مؤسسة الدولة التي يسعون إلى تحقيقها، إذ قد تشمل هذه التغييرات التعديلات في القواعد الرسمية أو الهياكل أو الممارسات الشائعة للمؤسسة، وقد تؤطر التغييرات المرغوبة كمطالب أو توصيات بناءً على الموارد الدولية والهيكل السياسي والقانوني المعمول به، بما في ذلك ما إذا كان للمصلح الأجنبي سلطة قانونية على المجتمع أو يتصرف بشكل أكبر من كونه مستشارًا لدى حكومة ذات سيادة، وحيثما أمكنني سأقوم بتحديد تغييرات محددة بدلًا عن التركيز على الأهداف العامة، على سبيل المثال التركيز على أن تكون مؤسسة الشرطة تابعة للحكومة المركزية بدلًا عن الهدف العام وهو تحسين مساءلة هذا الجهاز الحكومي.

جدول (1.2) خطوات الاصلاح

1. الفاعل الأجنبي الذي يعبر عن التغييرات المطلوبة	2. الاستجابة المحلية: • معارضة خاصة • معارضة عامة • قبول	3. مؤسسات الدولة تتطور على أساس سلوك الجهات الأجنبية والمحلية	4. أيضاً: •الفاعل الاجنبي يعيد صياغة التغييرات الجديد المطلوبة (وتبدأ حالة جديدة من الإصلاح) أو: • انتهاء جهود الإصلاح

تركز دراسات الحالة أيضًا عند تحديد المطالب والتوصيات على التغييرات العملية والواقعية التي سعى المصلحون الأجانب إلى تحقيقها بدلًا عن الأهداف الطموحة التي صاغتها تلك الجهات، وفي الخطوة الثانية تقرر الجهات الفاعلة المحلية بما في ذلك النخب والجماهير على حد سواء، ما إذا كانت ستقبل الإصلاح أو ستعارضه بصورة خاصة أو علانية، أما في الخطوة الثالثة من مرحلة الإصلاح سوف يتم تحسين مؤسسة الدولة بشكل أو بآخر بسبب سلوك الجهات الفاعلة الأجنبية والمحلية، وفي الخطوة الرابع قد ينهي الفاعل الأجنبي جهود الإصلاح أو قد يعيد صياغة ملف جديد من مجموعة من المطالب أو التوصيات والبدء في مرحلة جديدة من الإصلاح، لاسيّما أن المجموعة الجديدة من التغييرات المرغوبة يمكن تطويرها بسبب الاعتراف بالفشل في المرحلة التي مضت أو بسبب بعض القرارات الخارجية، مثل الضغط من الدولة الداعمة للبعثة الخارجية.

يعتمد هذا الإطار على الأعمال الحالية التي تحلل السلام أو بناء الدولة كتفاعل استراتيجي بين الفاعلين الأجانب والمحليين[1]، إذ يفتح الإطار المعروض هنا آفاقًا جديدة من خلال التركيز على مؤسسات الدولة المحددة بدلًا عن الديناميكيات على مستوى المجتمع. إن الخطوات المقترحة في مرحلة جهود الإصلاح لا تحدث بالضرورة بالتسلسل، على سبيل المثال قد تعارض النخب الحاكمة الإصلاح على مدار سنوات عدة في ذات الوقت الذي يتم فيه

(1) يلاحظ النموذج النظري لبارنيت وفانغ وزورشر أن المتدخلين الغربيين غالبًا ما يطالبون بحكومة أكثر ليبرالية مما تقبله النخب المحلية أنظر:

Barnett, Fang, and Zürcher, «Compromised Peace building,» 611–12. See also Lake, State builder's Dilemma; Michael Barnett and Christoph Zürcher, «The Peace builders' Contract: How External Statebuilding Reinforces Weak Statehood,» in The Dilemmas of State building: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations, ed. Roland Paris and Timothy D. Sisk (New York: Routledge, 2009), 23–52; and Zürcher et al., Costly Democracy.

تحسين مؤسسة الدولة تدريجيًا، لاسيّما من خلال تبسيط جهود الإصلاح الأكثر تعقيدًا، والتي توفر إطارًا للعمل ووسيلة لفهم كيفية مساهمة قرارات الجهات الفاعلة المختلفة في تحقيق النتيجة النهائية للإصلاح.

أصول المطالب الأجنبية وتوصيات للإصلاح

لماذا يختار الإصلاحيون الأجانب مطالب أو توصيات معينة؟ إن فهم أصل التغييرات المقترحة من قبل الإصلاحيين يمكن أن يساعد في بناء الثقة في تلك التغييرات، وهي بالفعل سبب نجاح جهود الإصلاح. يمكن أن يكون هناك بعض العوامل الأخرى التي تحدد نجاح جهود الإصلاح والمطالب أو التوصيات الخارجية، وفي الممارسة العملية، ففي الوقت الذي تكون فيه العوامل التي يقترحها المصلحون الأجانب مثل الموارد الدولية والتي قد تؤدي الى تلك التغييرات، فإن المطالب والتوصيات متغيرة للغاية ولا يمكن التنبؤ بها بشكل عام، لاسيّما أن فهم أصل المطالب والتوصيات مفيد أيضًا لاكتساب نظرة ثاقبة حول كيف يمكن للأطراف الأجنبية تحسين جهود الإصلاح في المستقبل.

توضح تجربتي في أوكرانيا، الموصوفة في الفصل السابق، النهج المشترك الذي يحدد من خلاله الإصلاحيون الأجانب المطالب أو الوعود، وهو ما ينعكس أيضًا في دراسات الحالة الأخرى، وفقًا لهذا المنهج يقوم الإصلاحيون الأجانب أولاً بتحليل المشاكل مع مؤسسات الدولة، وبناءً على هذا التحليل يحددون الهياكل أو الممارسات من البلدان المتقدمة، والتي إذا ما تم تطبيقها من شأنها تصحيح هذه العيوب، ثم يتم تبني تلك الاجراءات في مطالبهم أو توصياتهم، وبالنظر إلى أن الأهداف القومية أو شبكات الزبائنية للنخب الحاكمة قد تكون هي السبب في عيوب مؤسسة حكومية معينة، فليس من المستغرب أن الإصلاحات غالبًا ما تهدد هذه المصالح ومن ثم إثارة معارضة داخلية.

تشرح العديد من الأعمال كيف أن أفكارًا معينة داخل المنظمات التي تسعى إلى التدخل قد تدفع المصلحين إلى اتباع هذا النهج دون إيلاء اهتمام كافٍ للممارسات المحلية. يشير لانت بريتشيت ومايكل وولكوك الى أن جهود التنمية الدولية تميل إلى تبني استراتيجية «التخطي مباشرة إلى ويبر»، بمعنى أنهم يسعون إلى نقل أداء تلك لأهداف الى البلدان النامية عن طريق تقليد مؤسسات الدول المتقدمة (أو تبني نموذج الميراث الاستعماري)

للأشكال التنظيمية ولاسيّما نموذج «الدنمارك»، بمعنى تبني نموذج دولة متقدمة[1]، وهذا ما أشار إليه رولاند باريس قائلًا: «حاولت بعثات بناء السلام بدون استثناء في فترة ما بعد الحرب الباردة» زرع «قيم ومؤسسات الجوهر الديمقراطي الليبرالي في الشؤون الداخلية للدول المضيفة»[2]، إذ قد تشكل الأفكار الليبرالية المطالب المرجو تطبيقها بطرق أخرى، لاسيّما أن نواة الفكرة الليبرالية هي احترام حقوق الإنسان[3]، إذ أن السعي وراء حقوق الإنسان قد يدفع الجهات الأجنبية إلى المطالبة بإجراء انتخابات حرة ونزيهة، وحماية الأقليات والنساء وإدماجهم، والتطبيق الشامل للإجراءات القضائية[4].

ترتبط القيم الليبرالية أيضًا بالمناهج التكاملية لحل الصراع العرقي، بما في ذلك محاولة الحد من الأهمية السياسية للعرق، وتقويض الفصل العنصري، وإعطاء الأولوية لحقوق الفرد على حقوق المجموعة المشتركة[5]، وفي المجتمعات التي تشمل فيها الأهداف القومية

(1) Pritchett and Woolcock, «Solutions When the Solution Is the Problem,» 193, 201 .

(2) Paris, «International Peace building and the 'Mission Civilisatrice',» 638. See also Paris, At War's End; and Roland Paris, «Saving Liberal Peace building,» Review of International Studies 36, no. 2 (2010): 337–65.

(3) حول دور الأفكار الليبرالية، انظر:
Patrice C. McMahon and Jon W. Western, The International Community and State building: Getting Its Act Together? (London: Routledge, 2012), chap. 2; and Autesserre, Trouble with the Congo, 103–14

(4) يجادل مايكل فريمان بأن «الليبرالية لها علاقة غير مستقرة عمومًا بالقومية، لأن الليبرالية فردية وعقلانية بشدة، وعلى النقيض من ذلك غالبًا ما يرى المحليون أن القومية جماعية وغير عقلانية، انظر:
The Perils of Democratization: Nationalism, Markets, and Human Rights,» Human Rights Review 2, no. 1 (October 2000): 40. See also Ghia Nodia, «Nationalism and Democracy,» Journal of Democracy 3, no. 4 (October 1992): 9–11.

(5) حول المقاربات التكاملية لمعالجة الصراع العرقي، انظر:
Benjamin Reilly, Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), 20–21. See also Roberto Belloni, «Peacebuilding and Consociational Electoral Engineering in Bosnia and Herzegovina,» International Peacekeeping 11, no. 2 (2004): 334–53; Arend Lijphart, Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration (New Haven, CT: Yale University Press, 1977); and Donald L. Horowitz, A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society (Berkeley: University of California Press, 1991.

الحقوق والامتيازات السياسية لمجموعة عرقية معينة، قد يؤدي تضمين القيم الليبرالية في مطالب الجهات الفاعلة الأجنبية الى تهديد الأهداف القومية أو ربما شبكات الزبائنية، ومن المرجّح أن تسعى البعثات الأجنبية ذات الموارد الأكبر إلى متابعة مطالب أو توصيات طموحة تهدد المصالح المحلية.

يعتقد المسؤولون في هذه البعثات أن مواردهم تمكنهم من تحقيق تغيير أكبر في مؤسسات الدولة، إذ قد تدفع المصادر الكبيرة، ولاسيّما التفويض الأقوى للبعثات الأجنبية إلى صياغة التغييرات المرغوبة كمطالب إلزامية وليس كتوصيات، وقد تكون هناك أيضًا ضغوط من دول تمويل البعثة من أجل اجراء تحسينات أسرع في مؤسسات الدولة، لكن البعثات الأجنبية ذات الموارد الأعلى لا تقترح باستمرار مطالب أو توصيات أكثر تهديدًا، كما يتضح من مجموعة التهديدات في دراسات الحالة (انظر الجدول 1.2 في الفصل السابق). إن الإصلاحات التي يتم تأطيرها على أنها مطالب ليست بالضرورة أن تكون أكثر عرضة للتهديد أو أن تؤدي إلى معارضة من تلك التي تم تأطيرها كتوصيات اختيارية، كما يتضح من معارضة إصلاح الدفاع في أوكرانيا، الموضح في الفصل السادس، وأن جزءًا من الاختلاف في تهديد الإصلاح هو أن الأفراد المختلفين الذين يقودون أو يشرفون على بعثات أجنبية قد يتبنون استراتيجيات أو أولويات مختلفة بناءً على خبرتهم ومنظورهم، لاسيّما أن هناك أيضًا استراتيجيات سياسية أخرى، منها الضغوط البيروقراطية أو الثقافية داخل منظمات بناء السلام التي تؤثر على اختيار المطالب أو التوصيات.

تلاحظ ليز مورجيه هوارد أن منظمات الأمم المتحدة ربما يكون لها مصالح سياسية في تنفيذ عمليات حفظ السلام بطرق معينة أو مع وضع أهداف معينة في الاعتبار، والتي قد لا تؤدي دائمًا إلى تعظيم النجاح المحتمل لبناء الدولة[1]، يوضح أستري سورك على سبيل المثال، كيف أن تطور ولاية بعثة حفظ السلام في تيمور الشرقية في عام 1999 بناءً على الأفكار الموجودة مسبقًا عن الموضوعية والتجرد، قد اكسب الأخيرة خبرة في تطوير بعثة حفظ السلام في كوسوفو[2]، بينما يسلط سيفيرين أوتيسير الضوء على كيف يمكن للممارسات

(1) Lise Morjé Howard, UN Peacekeeping in Civil Wars (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), 12–13.

(2) Astri Suhrke, «Peacekeepers as Nation-Builders: Dilemmas of the UN in East Timor,» International Peacekeeping 8, no. 4 (Winter 2001): 1–20.

والمعتقدات اليومية أن تقوّض فعالية المتدخلين، لاسيّما عن طريق الحد من قدرتهم على الفهم والتكيف مع الظروف المحلية، وتشير إلى أن المتدخلين يميلون إلى التأكيد على المعرفة التقنية «الموضوعية» أو المعرفة التقنية المقبولة بشكل عام على المعرفة «المحلية» عن المجتمع الذي ينشطون فيه، ويمكن أن يؤدي هذا الاتجاه إلى مجموعة من الممارسات غير الفعّالة، مثل تفضيل «عمليات الانتشار القصيرة والدوران السريع» للأفراد، مما يؤدي إلى عوز في الذاكرة المؤسسية والمعرفة بالأحداث في المجتمع، مع الاشارة الى التوظيف الذاتي للشركاء المحليين الذين قد يقدمون منظورًا متحيزًا للأحداث على الأرض، والميل إلى تبني نهج واحد يناسب الجميع عبر مختلف المجتمعات(1). تعتبر تقييمات الجهود الأمريكية لمكافحة التمرد وجهود بناء الدولة في العراق وأفغانستان حاسمة أيضًا لمشاكل التناوب السريع، ونقص التدريب على اللغات المحلية، والتركيز على المبادئ التقنية العامة دون الالتفات إلى قابلية تطبيقها في الظروف المحلية(2).

غالبًا ما يكون هناك ثلاثة مستويات للسلطة في أي تدخل معين: أولًا البعثة الأجنبية وثانيًا المقر الرئيسي الذي يشرف على البعثة وثالثًا الدولة أو الدول التي تشرف على توفير الأموال والموظفين للبعثة، إذ يمكن أن تؤدي الأهداف المختلفة لهذه المنظمات المنفصلة أيضًا إلى اختيار مطالب قد تؤدي إلى نتائج أو توصيات عكسية(3). قد يكون لدى المقر الرئيسي والداعمين للبعثة على سبيل المثال حافز لإثبات أن البعثة تلتزم بالمبادئ الليبرالية

(1) Séverine Autesserre, Peaceland: Conflict Resolution and the Everyday Politics of International Intervention (New York: Cambridge University P.

(2) حول التناوب السريع لأفراد التحالف، انظر على سبيل المثال:

Bruce Pirnie and Edward O'Connell, Counterinsurgency in Iraq (2003–2006) (Santa Monica, CA: RAND, 2008), 81–82;

كتب روري ستيوارت عن أهمية الأفراد الذين «يركزون أكثر على تاريخ وثقافة أفغانستان، وأكثر اهتمامًا بالحقائق عن الحياة الريفية، وقد أدى التدفق الهائل للأموال والموظفين الدوليين إلى جعل هذه المجموعة من المتخصصين أقلية صغيرة، لقد أغرقتهم المنظمات الضخمة سريعة التوسع ذات الميزانيات المذهلة»، انظر:

Rory Stewart and Gerald Knaus, Can Intervention Work? (New York: Norton, 2011), 84–85.

(3) انظر أيضًا المؤلفات على معضلات الموكل والوكيل، بما في ذلك غاري جي ميلر:

Gary J. Miller,The Political Evolution of Principal-Agent Models,» Annual Review of Political Science (2005): 2038, no. 1

أو المثل العليا الأخرى، والتي قد تدفع المقر الرئيسي إلى مطالبة البعثة بالبحث عن مطالب معينة حتى لو لم تكن قابلة للتحقيق، وهذا ما يشير إليه ريو ماتسوزاكي في حالة السياسة الاستعمارية الأمريكية في الفلبين، مؤكدًا بأن صانعي السياسة في واشنطن يفضلون مفهوم الديمقراطية التصاعدية على أساس التجربة التاريخية الأمريكية لمدن نيو إنجلاند الصغيرة، لاسيّما أن هذه السياسة كانت غير مناسبة في الفلبين لأن البلديات في الفلبين لم يكن لديها القدرة أو الإرادة للعمل على انشاء إدارات محلية فعّالة[1].

الاحتمال الآخر هو وجود جهات فاعلة محلية معينة قادرة على التأثير في مطالب أو توصيات الجهات الأجنبية بما يتناسب مع مصالحها، إذ يجب أن تأخذ الجهات الأجنبية في الاعتبار إلى حدٍ ما مصالح المجموعات المحلية ورسم رؤيتهم حول ما هو جيد للمجتمع من خلال المناقشات مع الجهات الفاعلة المحلية، لاسيّما أن قلة من الجهات الأجنبية تسعى إلى المشاركة المباشرة في المنافسة السياسية المحلية، على الرغم من أنها تدرك أن تدخلها سيكون له تأثير عليها. أن تأثير بعض الفاعلين المحليين قد يعني أن الإصلاح يكون أقل تهديدًا للمصالح المحلية بشكل عام، أو قد يدفع الجهات الفاعلة الأجنبية إلى تبني مطالب أو توصيات تهدد مصالح الأحزاب أو الجماعات المحلية المتنافسة.

بعض الجهات الأجنبية الفاعلة قادرة على تعديل مطالبها أو توصياتها لتلائم خصوصيات السياسة الداخلية، دون أن يتم الاستيلاء عليها من قبل مجموعات المصالح المحلية، وبالتالي تعظيم نجاح الإصلاح. في الواقع، يتعلم الفاعلون الأجانب أحيانًا من فشلهم ويحققون نجاحًا أكبر في مراحل لاحقة من الإصلاح، وبالاعتماد على حالات النجاح الملحوظة أدناه، يلاحظ الفصل الختامي أيضًا أن المسؤولين الأجانب الذين لديهم معرفة أكبر بـالسياسة الداخلية والاستقلالية يميلون لاختيار المطالب التي تكون أكثر قدرة على تجنب المعارضة المحلية.

الأهداف القومية

إن التعبئة السياسية للدفاع عن الأهداف القومية عامل لا يحظى بالتقدير الكافي في التأثير على نتائج بناء المؤسسات المدعومة من الخارج، إذ إن المعارضة العامة للإصلاح القائم

(1) Reo Matsuzaki, Statebuilding by Imposition: Resistance and Control in Colonial Taiwan and the Philippines (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2019), chap. 5 and 6..

على تهديد للأهداف القومية هي عملية تصاعدية، قد تشمل كلاً من النخب والجمهور ولكن ذلك قد يكون مدفوع بشكل أساسي من خلال شعبية القومية بين سكان المجتمع، وبسبب قوة التعبئة الشعبية فإن نظريتي ترى أن الأهداف القومية هي الحد الأعلى لما يمكن أن تحققه جهود الإصلاح.

تشير القومية إلى فكرة أن جماعة معينة يجب أن تحكم اقليمًا[1]، وفي المجتمعات التي تكون فيها القومية مهمة من الناحية السياسية عادةً ما يكون الأفراد في داخل المجتمع ميّالين إلى الارتباط بواحدة أو أكثر من «المجموعات» التي يمكن تحديدها والتي تتميز بـ «الانقسام السياسي البارز» داخل مجتمعهم[2]، إذ غالبًا ما تتنافس النخب والأحزاب السياسية في هذه المجتمعات للحصول على الدعم داخل مجتمعاتهم الخاصة[3]، على سبيل المثال، كانت البوسنة في فترة ما بعد الحرب وربما تظل كذلك، «إثنوقراطية»: كانت هناك ثلاث مجموعات رئيسية - مسلمون بوسنيون وكرواتيون وصرب - ولكل مجموعة عرقية هنالك مجموعة من الأحزاب السياسية المرتبطة بها، وفي ميدان التنافس السياسي ركزت هذه الاحزاب على الهوية وتبني الموقف السياسي النسبي لهذه المجموعات الثلاث[4]. في بعض الحالات مثل الشيعة أو السنّة في العراق، قد لا تسعى الجماعات إلى الاستقلال، ولكن قد يكون لديها افكار عن كيفية حكم الدولة المشتركة والسعي للحصول على مركز مهيمن أو الحد الأدنى من التمثيل

(1) تُعرَّف القومية عادةً على أنها الاعتقاد بأن الدولة والوحدة الوطنية يجب أن يكونا متطابقين، انظر: Gellner, Nations and Nationalism, 1.

(2) Daniel N. Posner, «The Political Salience of Cultural Difference: Why Chewas and Tumbukas Are Allies in Zambia and Adversaries in Malawi,» American Political Science Review 98, no. 4 (2004): 529–45; and Laia Balcells, «Continuation of Politics by Two Means: Direct and Indirect Violence in Civil War,» Journal of Conflict Resolution 55, no. 3 (2011): 397–422.

(3) انظر على سبيل المثال:
Kanchan Chandra, «What Is an Ethnic Party?,» Party Politics 17, no. 2 (March 1, 2011): 151–69; and Kanchan Chandra, Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Headcounts in India (Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

(4) ICG, «Elections in Bosnia & Herzegovina,» Bosnia Report No. 16, September 22, 1996; Gerard Toal and Carl T. Dahlman, Bosnia Remade: Ethnic Cleansing and Its Reversal (Oxford: Oxford University Press, 2011), chap. 6; and Elizabeth M. Cousens and Charles K. Cater, Toward Peace in Bosnia: Implementing the Dayton Accords (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2001), chap. 4, 6, 7..

لمجموعتهم[1]، لاسيّما أن إدراج هذه المشاعر كجزء من القومية قد يرقى إلى مستوى رؤية جماعية لحكم المجتمع، إذ يمكن أن تكون القومية ذات أهمية سياسية أيضًا في المجتمعات التي لا توجد بها مجموعات عرقية محددة بشدة، ففي تيمور الشرقية، على سبيل المثال، كانت هناك مجموعة رئيسية واحدة فقط بعد عام 1999، حيث فرّ أنصار إندونيسيا إلى حد كبير، ومع ذلك ظل الخطاب القومي عن تحقيق الاستقلال مهمًا من الناحية السياسية، إذ تعتمد أهمية الأهداف القومية في شرح بناء المؤسسات على شرط النطاق: ما إذا كانت القومية مهمة سياسياً أم لا في المجتمع ذي الصلة[2].

إذ يتم الوفاء بهذا الشرط في بعض المجتمعات ولكن ليس في جميع المجتمعات التي تسعى الجهات الأجنبية الفاعلة فيها إلى بناء المؤسسات. في المجتمعات التي يوجد فيها القليل من التاريخ أو احتمالية التعبئة الشعبية حول هويات المجموعة، فإن هذا العنصر من النظرية من غير المرجح أن يفسر عملية الإصلاح أو نتائجه، أما في المجتمعات الأبوية الجديدة التي تهيمن فيها علاقات المحسوبية على العلاقات السياسة، فعلى سبيل المثال قد تكون هوية المجموعة أكثر أهمية في هيكلة شبكات الزبائنية بدلًا عن كونها وسيلة للتعبئة الجماهيرية، وقد يكون من غير المرجح أن تكون التعبئة الجماهيرية ردًا على تهديد الأهداف القومية[3].لاحظ العلماء أن هنالك عدة أسباب للأهمية السياسية للقومية، بما في ذلك التاريخ المحدد للتحديث السياسي والاقتصادي، ودور النخب التعبوي، وتاريخ الصراع العنيف، بينما قد يدعي القادة القوميون أن الهويات العرقية تعود إلى أزمان غابرة، فقد تتبع العلماء أصول القومية في العديد من البلدان والتي ربطوها بعمليات التحديث الاقتصادي والسياسي الذي

(1) انظر مناقشة الأهداف القومية للجماعات العراقية في الفصل الثالث.

(2) تصف تانيا هوهي انتخابات عام 2001 بأنها «اقتراع طوطمي... متجذرة في التلاعب بالقيم والرموز الأصلية وتاريخ نضال المقاومة، انظر:

Tanja Hohe m'Totem Polls': Indigenous Concepts and 'Free and Fair' Elections in East Timor,» International Peacekeeping 9, no. 4 (2002): 70.

(3) انظر مايكل براتون ونيكولاس فان دي وال:

«Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa,» World Politics 46, no. 4 (July 1, 1994): 453–89،

وعن تحديات حفظ السلام وبناء المؤسسات في هذه السياقات، انظر:

e Alex De Waal, «Mission without End? Peacekeeping in the African Political Marketplace,» International Affairs 85, no. 1 (January 1, 2009): 99–113.

حدث في القرن الثامن عشر إلى أوائل القرن العشرين، بما في ذلك محو الأمية الجماعية والتصنيع وظهور وسائل الإعلام المنتشرة على نطاق واسع[1]، لاسيّما أن العديد من المؤلفات تسلط الضوء أيضًا على كيفية أن خطاب النخبة والمنافسة من الممكن أن يعزز الأفكار القومية وإظهار أن مشاركة النخبة جزء أساسي من التعبئة القومية[2].

غالبًا ما تؤدي تجربة الحرب الحديثة إلى زيادة الأهمية السياسية للقومية، إذ تلاحظ كاري مانينغ على سبيل المثال، أن العديد من الأحزاب السياسية الخارجة من زمن الحرب إلى فترة ما بعدها استمرت في استخدام «حزم البواعث الجماعية في زمن الحرب»، أي النداءات التي تتضمن إشارة إلى أهداف عامة في زمن الحرب، اعتمادًا على ما إذا كان» الانقسام الرئيسي في زمن الحرب لا يزال ساريًا في الساحة السياسية بعد الحرب»[3]، بينما توضح إليزابيث وود كيف يمكن أن تؤثر تجربة الأفراد في الحرب أو العنف على التطور الدائم الخاص بالمعتقدات السياسية من خلال آليات عديدة مثل التجنيد العسكري للأفراد[4]، وتشير وثائق لايا بالسيلس عن حالة إسبانيا والتي توضح إلى أن تجارب الإيذاء غالبًا ما يتم دمجها اجتماعيًا في الأجيال اللاحقة، مما قد يؤدي إلى أن يكون للهويات وقت الحرب تأثير سياسي

---

(1) انظر على سبيل المثال:

Gellner, Nations and Nationalism; Benedict R. Anderson, Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism (London: Verso, 1983); Eugen Weber, Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France, 1870–1914 (Stanford, CA: Stanford University Press, 1976); and Keith Darden and Harris Mylonas, «Threats to Territorial Integrity, National Mass Schooling, and Linguistic Commonality,» Comparative Political Studies 49, no. 11 (September 1, 2016): 1446–79

(2) على سبيل المثال لاحظ فيرون ولايتين أنه «إذا كان هناك عنصر مهيمن فأن العنف العرقي يتم استفزازه على نطاق واسع من قبل النخب التي تسعى إلى اكتساب أو الحفاظ أو زيادة قبضتها على السلطة السياسية «، انظر:

James D. Fearon and David D. Laitin, «Violence and the Social Construction of Ethnic Identity,» International Organization 54, no. 4 (2003): 846; see also Stuart J. Kaufman, «Spiraling to Ethnic War: Elites, Masses, and Moscow in Moldova's Civil War,» International Security 21, no. 2 (Fall 1996): 108–38.

(3) Carrie Manning, «Party-Building on the Heels of War: El Salvador, Bosnia, Kosovo and Mozambique,» Democratization 14, no. 2 (2007): 255.

(4) Elizabeth Wood, «The Social Processes of Civil War: The Wartime Transformation of Social Networks,» Annual Review of Political Science 11, no. 1 (2008): 539–61.

طويل الأمد[1]. ويجادل روجر بيترسن بأن تجربة العنف قد تخلق مخلفات عاطفية تخلق موردًا للحراك السياسي اللاحق[2]، فعندما يتعاطف العديد من الأفراد مع المعتقدات القومية وتبدأ النخب في الاعتماد على الهويات القومية من أجل السلطة السياسية، فإن ذلك الامر قد يصعب على الجهات الأجنبية التقليل من أهمية القومية.

لفهم ما إذا كان الإصلاح يهدد الأهداف القومية، من الضروري أولًا تحديد الأهداف القومية المهيمنة للجماعات ذات الصلة، إذ تشير الأهداف القومية إلى الحد الأدنى من الأهداف السياسية التي يمكن تحقيقها مع تطلعات المجموعة القومية، وأن تحديد هذه الأهداف ليس مهمة الأفراد داخل المجموعات والذين يتبنون أهداف سياسية مختلفة، إذ قد يتبنى بعض الأفراد تفضيلات أكثر راديكالية للانفصال أو الاستيلاء على الحكومة المركزية، في حين أن أكثر الأفراد المعتدلون قد يسعون إلى تحسين التمثيل السياسي أو قدر أكبر من الحكم الذاتي، لاسيّما أنميزان التفضيلات الراديكالية والمعتدلة قد يتغير بمرور الوقت.

تحلل كل دراسة حالة في الفصول من الثالث إلى السادس تاريخ المجتمع وخطاب النخبة والدراسات الاستقصائية (حيثما أمكن ذلك) لرسم خريطة المعتقدات القومية للمجموعات الرئيسية داخل المجتمع، ومن هذا التحليل تحدد دراسات الحالة الأهداف القومية السائدة، والتي تعني الحد الأدنى من الأهداف التي تم التعبير عنها بشكل متسق من قبل قادة المجموعة والمدعومة من قبل أعضاء المجموعة (ملخصة في الجدول 2.1).

(1) Laia Balcells, «The Consequences of Victimization on Political Identities: Evidence from Spain,» Politics & Society 40, no. 3 (2012): 311–47.

(2) Roger D. Petersen, Western Intervention in the Balkans: The Strategic Use of Emotion in Conflict (Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

الجدول (2.1) الأهداف القومية المهيمنة للمجموعات الرئيسية في دراسات الحالة

المجتمع	المجموعة	المنطقة المرغوبة	الاهداف القومية المهيمنة
البوسنة	البوسنين	البلد بأكمله	المشاركة السياسية في البوسنة الموحدة
	الصرب	جمهورية صربسكا (جمهورية صرب البوسنة)	الحكم الذاتي داخل جمهورية صربسكا
	الكروات	كانتونات كرواتيا التابعة للاتحاد	الحكم الذاتي داخل الكانتونات الكرواتية
كوسوفو	ألبان	كوسوفو	الاستقلال
تيمور الشرقية	مجموعة واحدة[1]	تيمور الشرقية	الاستقلال
العراق	الشيعة	العراق	الهيمنة على الحكومة في عراق موحد
	السنّة	العراق	المشاركة السياسية في عراق موحد
	الاكراد	كردستان	الحكم الذاتي داخل كردستان
أوكرانيا	الأوكرانيين[2]	أوكرانيا	السلامة والدفاع عن أوكرانيا

تهدف هذه التقييمات إلى التمييز بين الأهداف القومية المشتركة على نطاق واسع والتي إذا تم تحديها من شأنها أن تولّد اضطرابات شعبية واسعة النطاق أكثر من الأهداف الهامشية والتي من المرجّح أن تلهم رد فعل أصغر، ثم تقوم دراسات الحالة بتقييم التهديد للأهداف القومية من خلال النظر في ما إذا كانت المطالب أو التوصيات الخارجية إذا تم تنفيذها ستقوض الأهداف القومية للمجموعات ذات الصلة أو جعلها غير قابلة للتحقيق، فمثلًا قد تهدد جهود الإصلاح الأهداف القومية من خلال تهديد السيطرة المحلية على قوة الشرطة، والتي من شأنها أن تقوّض مؤسسة حاسمة للحكم الذاتي الإقليمي، أو قد تهدد المطالب أيضًا

(1) لأن تيمور الشرقية كانت حالة انفصال ناجح، لم تكن هناك انقسامات جماعية في الترتيبات السياسي بعد الصراع.

(2) كما نوقش في الفصل 6، بينما كانت هناك انقسامات لغوية واجتماعية في أوكرانيا، بما في ذلك حول استخدام اللغة الروسية ولم تكن هناك مجموعات محددة بوضوح أو مستقرة، والقومية المؤيدة لأوكرانيا تعززت في جميع أنحاء البلاد بعد عام 2014، انظر:

Fedorenko, Rybiy, andUmland, “The Ukrainian Party System before and after the 2013–2014 Euromaidan,” 624.

الأهداف القومية من خلال المطالبة بتغييرات في الدستور من شأنها تقليل الهيمنة العرقية أو الحكم الذاتي.

أخيراً، كما هو الحال في كوسوفو، قد تهدد الجهات الأجنبية التي تمارس سيادة مؤقتة على إقليم ما، الأهداف القومية عن طريق تأخير الحكم الذاتي للإقليم إلى أجل غير مسمى، لاسيّما أن بعض أعضاء المجموعة قد يزعمون لأسباب سياسية أن المطالب الأجنبية أو التوصيات الخارجية تهدد الأهداف القومية حتى لو كان هناك تهديد ضئيل، إذ إن تحديد المطالب أو التوصيات الأجنبية التي تهدد بالفعل أهداف المجموعة المهيمنة للأمة يتضمن حتمًا بعض الأحكام الذاتية، لذلك تسعى دراسات الحالة إلى أن تتحلى بالشفافية قدر الإمكان في طرح التقييمات.

تلاحظ العديد من المؤلفات أن الأهداف القومية تشكل عقبة أمام السلام، لأنها تقدم دافعًا أو وسيلة للنخب لعرقلة الجهود الدولية، فعلى سبيل المثال، يصف ستيفن ستيدمان كيف يمكن للنخب «إفساد» عمليات السلام اعتمادًا على اهتماماتهم وقدراتهم[1]، وبالمثل لاحظ زورشر وزملاؤه أنه قد يكون الهدف الأساسي للنخب هو الهيمنة العرقية أو الاستقلال، وهي أهداف أشير إليها على أنها أهداف قومية، ويزعمون أنها قد تكون مهددة من قبل تطوير الديمقراطية[2]، وكما هو مذكور في الفصل الأول، هناك القليل من المؤلفات التي تم التعرف عليها والتي تعكس سعي النخبة لتحقيق الأهداف القومية الشعبية الواسعة لأهداف القومية، لاسيّما أن الدعم الشعبي للأهداف القومية يؤدي دورًا من أسفل الهرم المجتمعي إلى أعلى فئة اجتماعية التي تمثلها النخبة في عرقلة جهود الإصلاح، كما سأناقش بعد ذلك.

فرضيات الإصلاح التي تهدد الأهداف القومية

تتوقع نظرية المعارضة المحلية أن الإصلاح الذي يهدد الأهداف القومية لمجموعة رئيسية سيكون له نتيجة تحسين ضئيل أو معدوم في جودة مؤسسة الدولة (الفرضية 1)[3]، أدناه أحدد عدة فرضيات عملية لكيفية توقع النظرية، إن هذه النتيجة يمكن أن تحدث (انظر الجدول 2.2)، وكلما اتبعت عملية الإصلاح هذه التوقعات، كلما قدّمت نظرية المعارضة

(1) Stedman, «Spoiler Problems in Peace Processes.

(2) Zürcher et al., Costly Democracy, 29.

(3) يستمد هذا القسم جزئيًا من رادين: « المعارضة المحلية «.

المحلية نظرة ثاقبة لهذا الإصلاح المحدد، إذ يتم ترقيم فرضيات النتائج من 1 إلى 6، بينما يتم ترقيم توقعات العملية على أساس التنبؤ بالنتائج المرتبطة (على سبيل المثال، H1A، H1B، H2A، H2B).

عندما تهدد جهود الإصلاح الأهداف القومية، تتوقع النظرية أن تنخرط النخب والجمهور في معارضة عامة، مما يعني بذل جهود صريحة وغير مخفية لوقف الإصلاح أو تقويضه (الفرضية 1 A)، إذ يمكن للمعارضة العامة أن تقوض الإصلاح من خلال إقناع الفاعل الأجنبي بأن السكان يعارضون الإصلاح، وأن المطالب أو التوصيات المرتبطة بالإصلاح غير مشروعة، وبالتالي يجب التخلي عن الإصلاح أو تغييره، في حين أن هناك مؤلفات مكثفة حول دور التظاهرات العامة في التغيير السياسي، هناك تركيز محدود نسبيًا على دور التظاهرات العامة ضد المجتمع الدولي[1].

---

(1) عن دور المظاهرات العامة في التغيير السياسي، انظر:

Erica Chenoweth and Maria J. Stephan, Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict (New York: Columbia University Press, 2011); Doug McAdam, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald, Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings (Cambridge: Cambridge University Press, 1996); and Adria Lawrence, «Triggering Nationalist Violence: Competition and Conflict in Uprisings against Colonial Rule,» International Security 35, no. 2 (Fall 2010): 88–122.

عن المظاهرات العامة المناهضة للمجتمع الدولي، انظر الأدبيات عن الإدارات الدولية، والتي تشير إلى أن هذه البعثات الحليفة لديها قنوات رسمية ضعيفة للمساءلة، انظر:

Simon Chesterman, You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building (Oxford: Oxford University Press, 2004), 152; Dominic Zaum, The Sovereignty Paradox: The Norms and Politics of International Statebuilding (Oxford: Oxford University Press, 2007), 67–69; and Richard Caplan, International Governance of War-Torn Territories: Rule and Reconstruction (Oxford: Oxford University Press, 2005), chap. 9.

الجدول (2.2): الفرضيات التي تهدد الأهداف القومية

النتيجة	العملية
H1: مؤسسات الدولة ذات جودة قليلة أو معدومة	H1A: هناك جمهور واسع النطاق ومعارضة متكررة في شكل اعتراضات النخبة أو مظاهرات جماهيرية. H1B: الاهداف القومية ضمن المجموعة إذا كانت مهددة، فإن رضا الجمهور تجاه البعثة أو الإصلاح سينخفض. H1C: اعتراضات النخبة المنتشرة والمتكررة تقنع الجهات الأجنبية بأنها إذا استمرت في مطالبها أو توصياتها، فإن مؤسسات الدولة التي يسعون إلى بنائها لن تكون فعّالة أو شرعية. H1D: تخلق المظاهرات العامة المنتشرة والمتكررة تنافرًا معرفيًا مع إيمان المصلحين الأجانب بالسيادة الشعبية. H1E: الرغبة في تجنب تهديد الأهداف القومية يمكن أن تجعل الإصلاحيين الأجانب يعدلون مطالبهم أو توصياتهم بشكل استباقي

تعتمد المعارضة العامة على مواقف وسلوك الجماهير والنخب ولكن يمكن تنفيذها من قبل أي من الفاعلين، إذ تقوم النخب بتنفيذ المعارضة العامة في المقام الأول من خلال الاعتراضات التي يصرح بها ومن خلال الخطب العامة أو البيانات المكتوبة أو الظهور في وسائل الإعلام أو المناقشات مع المسؤولين الأجانب أو التصويت ضد التشريع، وغالبًا ما يحفز الرأي العام النخب للاعتراض على الإصلاح وجعل اعتراضات النخبة أكثر مصداقية، إذ يمكن للجمهور أيضاً تنفيذ المعارضة العامة من خلال المظاهرات الجماهيرية، بما في ذلك الاحتجاجات أو المسيرات أو أعمال الشغب، والتي يكون القصد منها هو معارضة فاعل أجنبي أو جهد إصلاح محدد، وغالباً ما يكون للنخب دور في تمهيد الطريق لصالح المظاهرات الجماهيرية أو الرد عليها، لكن تصرفات غير النخب هي ما يحرك المظاهرات الجماهيرية.

يؤثر التهديد النسبي للأهداف القومية على حجم ومجال المعارضة العامة، والتي بدورها تحدد ما إذا كانت هذه المعارضة ستكون فعّالة، لاسيّما أنه في الحالات التي يهدد فيها الإصلاح الأهداف القومية، تنتشر المعارضة العامة وتتكرر، وبالتالي تكون ملزمة للمصلحين الأجانب، إذ تعتمد المعارضة العامة واسعة النطاق على التفاعل بين المواقف الجماهيرية وسلوك النخبة، وتتنافس النخب مع بعضها البعض، لذلك لديهم حافز قوي لكسب الدعم من خلال معارضة الإصلاح غير الشعبي الذي يهدد الأهداف القومية.

قد تنخرط النخب في «المزايدة»، مما يعني تبني مواقف متطرفة بشكل متزايد للتنافس

على القيادة داخل مجموعتهم، مما يؤدي إلى وجود سلسلة من النخب الشاملة التي تعبر عن وجهات نظر اخلاقية أكثر راديكالية، إذ تشرح الأدبيات المتعلقة بالتعبئة القومية والعنف العرقي أن مزايدة النخبة قد تمكّن المشاعر الشعبية المعارضة للإصلاح وتشجيع المظاهرات الجماهيرية واسعة النطاق[1]، وكما توضح الأدبيات المتعلقة بالمقاومة المدنية، فإن الاحتجاجات العامة الأكبر حجمًا قد تكون أكثر فاعلية في إحداث تغيير سياسي[2]، إذ يمكن لمزايدات النخبة أن تؤدي أيضًا إلى إجماع نخبوي يجعل من الصعب على الجهات الأجنبية العثور على نخب شعبية تدعم الإصلاح، على سبيل المثال، في حالة الشيعة في العراق (تمت مناقشته في الفصل الثالث) ظهرت مقاطعة النخبة والتي رفض فيها كبار المسؤولين الشيعة القبول بمطالب سلطة الائتلاف المؤقتة، مما اضطر الاخيرة إلى تقديم تنازلات، وفي ظل عدم وجود تهديد للأهداف القومية، لا يزال بإمكان النخب الإدلاء بتصريحات أو استخدام شبكاتهم لتنظيم مظاهرات صغيرة، كما تمت مناقشته في القسم التالي عن شبكات الزبائنية، لاسيّما أن المظاهرات الصغيرة أو اعتراضات النخبة التي لا يدعمها الرأي العام من غير المحتمل أن تكون مقنعة للمصلحين الأجانب، لذلك يمكن أن يكون الرأي العام مؤشرًا هامًا على ما إذا كانت أهداف النخبة أو المظاهرات الجماهيرية مدفوعة بالفعل بالمعارضة الشعبية لجهود الإصلاح، ومن ثم عندما يهدد الإصلاح الأهداف القومية لمجموعة ما، فمن المتوقع أن يتراجع الرأي العام داخل المجموعة تجاه البعثة الاجنبية أو الإصلاح (الفرضية B1).

إن حدوث أو حتى احتمال انتشار المعارضة العامة والمتكررة يمكن أن يقنع الإصلاحيين الأجانب بإضعاف أو التخلي عن الإصلاح من خلال آليتين مختلفتين على الأقل:

أولاً: يمكن لاعتراضات النخبة إقناع الجهات الأجنبية بأنهم إذا أصروا على مطالبهم أو توصياتهم، فإن السعي إلى إصلاح مؤسسات الدولة لن يكون فعالاً أو شرعيًا (الفرضية C1)، وفي مواجهة اعتراضات النخبة على نطاق واسع، أو حتى مقاطعتها، قد يتوصل الإصلاحيون

(1) كتب كوفمان أن مزايدة النخبة «تتطلب أما وجود عداء جماعي، أو الشروط المسبقة للعداء الجماعي، لذلك سيكون لدى الجماهير سبب للرد على النداءات المتطرفة»، انظر ايضًا:

Mia M. Bloom, «Palestinian Suicide Bombing: Public Support, Market Share, and Outbidding,» Political Science Quarterly 119, no. 1 (April 1, 2004): 61–88; and Lawrence, «Triggering Nationalist Violence.»

(2) Chenoweth and Stephan, Why Civil Resistance Works.

الأجانب إلى الاعتقاد بأن القليل من النخب ذات المصداقية، إن وجدت تشارك في مؤسسات الدولة التي يسعى الممثل الأجنبي إلى إنشائها.

يؤدي الرأي العام دورًا في تحديد النخب ذات المصداقية وفي إقناع المتدخلين بأن المعارضة النخبوية تمثل بالفعل وجهات نظرهم، إذ قد يقرر الفاعلون الأجانب ولضمان فعالية ومساءلة مؤسسات الدولة التي يسعون إلى بنائها إلى إعادة النظر في مطالب مؤسساتهم أو توصياتهم لتشجيع النخب الشعبية على المشاركة الحكومية، كما حدث في العراق في أعقاب مقاطعة النخبة الشيعية عام 2003.

ثانيًا: تُظهر المظاهرات الجماهيرية واسعة النطاق والمتكررة للجهات الأجنبية أن استمرار جهود الإصلاح يتعارض مع المعايير التي يقوم عليها التدخل (الفرضية D1)، كما تمت مناقشته سابقًا، فإن المتدخلين الغربيين يتبعون القواعد الليبرالية بما في ذلك السيادة الشعبية، وهي فكرة أن مواطني أي بلد يجب أن يختاروا ويحاسبوا أولئك الذين يحكمون البلاد[1]، وفي مواجهة المظاهرات الجماهيرية واسعة النطاق والمتكررة، يواجه الفاعلون الأجانب الذين يؤمنون بالمعايير الليبرالية حقائق لا تتوافق مع معتقداتهم - وبعبارة أخرى (التنافر المعرفي)[2].

تتوقع النظرية أن المسؤولين الأجانب لا يمكنهم حل التنافر المعرفي إلا من خلال التخلي أو إعادة صياغة المطالب أو التوصيات التي تثير المعارضة الشعبية، في كوسوفو على سبيل المثال، كما نوقش في الفصل الثالث، أقنعت أعمال الشغب في عام 2004 مسؤولي الأمم المتحدة بأن مطالبهم غير قابلة للتحقيق، وأجبرت الأمم المتحدة على تغيير مطالبها إلى

(1) على سبيل المثال، يؤكد بادي أشداون بأن حدود السلطة التنفيذية في البعثات الدولية، بما في ذلك في البوسنة، قد تمنح للممثل الأعلى للبوسنة والهرسك سلطة نقض القوانين أو نقل السياسيين، وكتب أشداون: «مثل أي قانون، استندت [سلطات الممثل الاعلى] إلى الموافقة العامة، وأن أي قرار يصدر يعتمد على القبول النهائي للأشخاص الذين يتم تطبيقه عليهم»، انظر:

Ashdown, Swords and Ploughshares, 219. See also Paddy Ashdown, A Fortunate Life (London: Aurum, 2009), 352–53.

(2) يعتبر الإيمان بالمعايير الليبرالية والسيادة الشعبية شرطًا واسعًا لإدراك ظهور التنافر في الجهات الأجنبية التي تسعى لبناء المؤسسات. من المرجح أن تكون المنظمات الاستبدادية التي تسعى إلى بناء الدولة أقل عرضة للاحتجاج الشعبي أو النخبة اعتراضات، انظر:

Miller, Armed State Building, 5.

استيعاب مخاوف ألبان كوسوفو، وبذلك يمكن للأهداف القومية أن تشكل الإصلاح حتى عندما لا يطالب اللاعبون الأجانب فعليًا بمطالب تهدد هذه الأهداف.

قد يشعر الفاعلون الأجانب أثناء تطوير وتوضيح مطالبهم أو توصياتهم أن التغييرات المرغوبة ستؤدي إلى معارضة عامة وتعديلها وفقًا لذلك (الفرضية E1)، وبالتالي فإن غياب المطالب الخارجية أو التوصيات التي تهدد الأهداف القومية لا تعني بالضرورة أن الأهداف القومية ليست مهمة في تشكيل نتائج الإصلاح المدعوم من الخارج. إن فشل الإصلاح بسبب المعارضة الشعبية يكون أمرًا ضارًا بعدة طرق:

أولًا: يضيّع الإصلاح الفاشل الوقت والموارد المحدودة المتاحة للأجانب.

ثانيًا: الفشل في مواجهة المعارضة الشعبية يجعل الإصلاح المستقبلي أكثر صعوبة، فعندما تستسلم الجهات الأجنبية للمعارضة العامة وتقلل من مطالبها أو توصياتها، قد تعتقد النخب المحلية أن المتدخلين ليسوا ملتزمين بالإصلاح كما تصوروا في الأصل، ومع تساوي كل شيء قد تصبح النخب أكثر ميلًا لمعارضة الإصلاح المدعوم من الخارج. في الواقع، أدت أعمال الشغب التي اندلعت في كوسوفو عام 2004 والمعارضة العامة لإصلاح الشرطة في البوسنة من عام 2004 إلى عام 2007 إلى خفض التصورات المحلية لمصداقية المجتمع الدولي وبالتالي إلحاق الضرر بآفاق الإصلاح في المستقبل، على النحو المفصل في الفصلين الثالث والخامس.

ثالثًا: عندما تدفع المعارضة العامة الجهات الأجنبية إلى إصلاح التغييرات المرجوة، قد يختارون مطالب أو توصيات جديدة تسبب مشاكل طويلة الأجل للمجتمع، على سبيل المثال، ففي العراق بعد أن اضطرت سلطة الائتلاف المؤقتة لتسريع خطتها الزمنية للانتخابات في مواجهة المعارضة العامة، اختارت نظامًا انتخابيًا بسيطًا لدائرة واحدة بدلًا عن نظام انتخابي مصمم لمراعاة التوازن العرقي المعقد في العراق، والذي قوّض هذا القرار دعم السنّة للانتخابات المستقبلية[1]. تؤدي الأهداف القومية دورًا قويًا في سياسات العديد من المجتمعات حيث يسعى الفاعلون الأجانب إلى الإصلاح، وهذا يجعل الإصلاحات التي تهدد

(1) L. Paul Bremer, My Year in Iraq: The Struggle to Build a Future of Hope (New York: Simon & Schuster, 2006), 367; and Larry Diamond, Squandered Victory: The American Occupation and the Bungled Effort to Bring Democracy to Iraq (New York: Holt, 2006), 268–69.

الأهداف القومية غير مثمرة بشكل خاص لأنها أثارت معارضة داخلية مؤذية، إذ من النادر نسبيًا أن تسعى الجهات الأجنبية إلى إحداث تغييرات تهدد الأهداف القومية وبالتالي تثير معارضة عامة، ويرجع ذلك جزئيًا إلى اعتراف الجهات الأجنبية بالعواقب المحتملة.

من النادر نسبيًا أن تسعى الجهات الأجنبية إلى إحداث تغييرات تهدد الأهداف القومية وبالتالي تثير معارضة عامة، ويرجع ذلك جزئيًا إلى أن الجهات الأجنبية تدرك النتائج المحتملة، إذ قد يكون من الشائع أيضًا بالنسبة للمصلحين الأجانب الذين يتمتعون بموارد ونفوذ كبير أن يطالبوا بمطالب تهدد الأهداف القومية أكثر من البعثات الاجنبية ذات الموارد المنخفضة، ومع ذلك إن احتمال إلحاق الضرر بالمعارضة العامة يجعل من المهم فهم ما يحدث عندما يهدد الإصلاح الأهداف القومية.

شبكات الزبائنية

تشير شبكات الزبائنية إلى الروابط الشخصية بين النخبة السياسية الحاكمة وشركائها من ذوي المكانة الادنى، والذين قد يشملون مسؤولين في الحكومة أو غيرهم من المواطنين في المجتمع الذين يدعمون تلك النخب، لاسيّما أن النخب تقدم عن طريق هذه الشبكات الموارد أو حماية الشركاء الذين يبادلونهم بالدعم والمساعدة[1]، ومن منطق السلطة الابوية المرتبط بشبكات الزبائنية تعمل هذه الشبكات بموجب منطق شخصي مختلف تمامًا عن مؤسسات الدولة ذات النمط الغربي البيروقراطي العقلاني والتي تسعى الجهات الأجنبية عادةً إلى بنائها[2]، وبالتالي غالبًا ما يختار الفاعلون الأجانب المطالب أو التوصيات التي تهدد شبكات

(1) بشكل أكثر رسمية وتبعًا لتعريف جيمس سكوت يمكن فهم هذه العلاقات «كحالة خاصة من العلاقات الثنائية بين شخصين التي تنطوي على صداقة مفيدة إلى حد كبير، إذ يستخدم الفرد ذو الوضع الاجتماعي والاقتصادي العالي (الراعي) نفوذه الخاص والموارد اللازمة لتوفير الحماية أو المزايا أو كليهما لشخص ذي مكانة أقل (عميل)، والذي من جانبه يتعامل بالمثل من خلال تقديم الدعم عن تلك الخدمات الشخصية للمستفيد»، أركز على الحالة الخاصة للنخب السياسية الحاكمة، ولكن قد تكون هناك أنواع أخرى من النخب (على سبيل المثال، الاقتصادية) مع شبكات العملاء الخاصة بهم، انظر:

James C. Scott, «Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia,» American Political Science Review 66, no. 1 (March 1, 1972): 92.

(2) انظر:

Max Weber, From Max Weber: Essays in Sociology, ed. H. H. Gerth and C. Wright Mills (Oxford: Oxford University Press, 1958)

الزبائنية للنخب الحاكمة، لاسيّما أن لدى النخب الحاكمة حافز قوي لعرقلة الإصلاحات التي تهدد هذه الشبكات والقدرة على استخدامها لمعارضة الإصلاح بشكل خاص.

يمكن لشبكات الزبائنية أن تؤدي دورًا مهيمنًا في المجتمعات التي تسعى فيها الفواعل الاجنبية الى الاصلاح، لسببين على الأقل، أولًا: تمثل السلطة الابوية الشكل الأساسي للحكومة، إذ يعيد العديد من علماء التنمية السياسية هذا النوع إلى زمن بعيد من تاريخ البشرية، ويفرقون بين ما هو تاريخي (الأنظمة السياسية المهيمنة القائمة على الرعاية)، والتي يشار إليها باسم «أنظمة الوصول المحدود» أو «المؤسسات السياسية الاستخراجية»، والمؤسسات السياسية الديمقراطية الحديثة التي تسعى الجهات الفاعلة إلى تكرارها في العديد من المجتمعات[1]. ومع ذلك، ونظرًا لأن أعمال شبكات الزبائنية تبدو موجودة في جميع المجتمعات إلى حد ما، فقد يكون ذلك منطقيًا لتمييز سلسلة متصلة من التأثير السياسي للرعاية، والتي تتراوح من «المجتمعات الابوية الجديدة»، حيث السلطة الابوية «هي السمة الأساسية للسياسة» الى المجتمعات التي تتمتع بدرجة معينة من الممارسة الديمقراطية ولكن تظل الرعاية مهمة (على سبيل المثال، روسيا)، للديمقراطيات الليبرالية مثل دول الشمال حيث تلعب الرعاية الشخصية دورًا أصغر بكثير[2]. ثانيًا: غالبًا ما تسهّل

(1) North, Wallis, and Weingast, Violence and Social Orders; Acemoglu and Robinson, Why Nations Fail; and Fukuyama, Political Order and Political Decay .

(2) يصف مايكل براتون ونيكولاس فان دي وال، ممارسات الأبوية الحديثة بأنها « يحافظ الرئيس التنفيذي على السلطة من خلال المحسوبية الشخصية، وليس من خلال الأيديولوجية أو القانون لاسيّما أن،» التفاعل بين «الرجل الكبير» وحاشيته الممتدة يحدد السياسة الأفريقية من أعلى مستويات القصر الرئاسي إلى مجلس القرية الأكثر تواضعًا»، انظر:

«Bratton and Van de Walle, «Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa,» 458–59.

وفي المجتمعات التي تتمتع بدرجة معينة من الممارسة الديمقراطية ولكن حيث تظل المحسوبية مهمة، انظر:

Steven Levitsky and Lucan Way, Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War (New York: Cambridge University Press, 2010), 28; Keith Darden, «The Integrity of Corrupt States: Graft as an Informal State Institution,» Politics & Society 36, no. 1 (March 1, 2008): 35–59; and Herbert Kitschelt and Steven Wilkinson, Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition (Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

الحرب والعنف تطوير شبكات الزبائنية باستمرار، والتي غالبًا ما ترتبط بالإجرام أو الفساد، والتي تنتقل إلى فترة ما بعد الحرب.

يلاحظ بول ستانيلاند أن الجماعات المتمردة التي لديها شبكات زبائنية قوية - بما في ذلك الروابط بين المناطق الحضرية والريفية، والصلات بين القادة السياسيين والكوادر العسكرية - من المرجح انها الوحيدة التي تنجح في القتال والفوز بالحروب الأهلية[1]. أحد أسباب أهمية هذه الشبكات هو أن المجموعات التي تشارك في الحرب الأهلية تحتاج إلى الإيرادات، وغالبًا ما يتم تطوير شبكاتها جزئيًا لممارسة الأنشطة الاقتصادية غير المشروعة - مثل تهريب المخدرات أو السجائر أو النفط – لتمويل عملياتهم[2]، وعندما تنتهي الحرب، غالبًا ما يتم تشجيع الجماعات أو المنظمات التي خاضت الحرب على وقف أنشطتها غير القانونية والانتقال إلى أحزاب سياسية ذات قواعد دعم واسعة، ومع ذلك فإن انظمة شبكات الزبائنية التي تطورت أثناء الحرب عادة ما تنتقل إلى فترة ما بعد الحرب[3]، إذ غالبًا ما ينبثق القادة السياسيون من قادة الجماعات المتحاربة ويعتمدون على الشبكات السياسة والاقتصادية من فترة الحرب وما قبلها[4]، لاسيّما أن الروابط بين قادة الحركة والمقاتلين لن يتم تقويضها بسهولة أو استبدالها، وقد يحتفظ القادة بواجب تقديم الرعاية للمحاربين القدامى[5].

(1) Paul Staniland, Networks of Rebellion: Explaining Insurgent Cohesion and Collapse (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014.

(2) انظر على سبيل المثال:

Vanda Felbab-Brown, Shooting Up (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2009), http://www.brookings.edu/research/books/2010/shootingup

(3) Manning, «Party-Building on the Heels of War.«.

(4) Michael Pugh, «Postwar Political Economy in Bosnia and Herzegovina: The Spoils of Peace,» Global Governance 8, no. 4 (October 2002): 470–71. See also Peter Andreas, Blue Helmets and Black Markets: The Business of Survival in the Siege of Sarajevo (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2008); and Michael Pugh, «Rubbing Salt into War Wounds: Shadow Economies and Peacebuilding in Bosnia and Kosovo,» Problems of Post-Communism 51, no. 3 (June 2004) .

(5) Sarah Zukerman Daly, «Organizational Legacies of Violence: Conditions Favoring Insurgency Onset in Colombia, 1964–1984,» Journal of Peace Research 49, no. 3 (May 1, 2012): 473–91.

يوجد هنالك ما لا يقل عن أربع طرق شائعة تستخدم فيها النخب الحاكمة شبكات الزبائنية للحفاظ على السلطة:

أولاً: تستخدم النخب شبكات عملائها لتوزيع الموارد على المؤيدين، خاصةً لتأمين الأصوات، إذ تعمل النخب عادة من خلال «السماسرة» الذين يضمنون لها دعم أعداد أكبر من الأفراد، وعلى الرغم من إمكانية حدوث «شراء أصوات» مباشر، إلا أن توفير الموارد لأعضاء الحزب أو بالنسبة للجماعات التي من المرجح أن تدعم الحزب («سياسة برميل لحم الخنزير») تبدو أكثر شيوعًا[1]، وغالبًا ما توفر الإثنية وسيلة للنخب لتحديد المؤيدين والرعاة المستهدفون بشكل أضيق[2].

ثانيًا: يمكن للنخبة استخدام شبكاتها لتقييد المنافسة الانتخابية أو تحريفها بشكل غير عادل، فضلًا عن امكانية استخدام وكلائها للابتزاز أو التخويف أو القتل لمنع أو ثني أو إيذاء المعارضين الذين يسعون إلى مناصب سياسية، لاسيّما أنوكلاء النخبة قد تشمل المنظمات الأمنية الخاصة أو الجماعات الإجرامية، أو قد تكون النخبة قادرة على استخدام شبكاتها للتلاعب بمنظمات الدولة مثل الشرطة لملاحقة الاجندات الفردية أو الحزبية أو الجماعية[3]، ويمكن للنخب أيضًا استخدام شبكاتهم للتحكم في المنظمات التي تنظم المنافسة الانتخابية أو تتوسط فيها مثل وسائل الإعلام أو المجالس الانتخابية[4].

ثالثًا: قد تستخدم النخبة شبكاتها لجمع الموارد لإثراء نفسها أو تمويل أنشطتها السياسية، وقد تتمكن بعض الاحزاب من الاعتماد على الدعم المالي المنتج محليًا بشكل قانوني أو قد

(1) انظر:

inter alia, Susan C. Stokes, Thad Dunning, Marcelo Nazareno, and Valeria Brusco, Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics (New York: Cambridge University Press, 2013), 7; and Kitschelt and Wilkinson, Patrons, Clients, and Policies, 2–19.

(2) انظر، على سبيل المثال، شاندرا Chandra، لماذا تنجح الأحزاب العرقية.

(3) في العراق، على سبيل المثال، كانت الأحزاب السياسية الشيعية الرئيسية لها «ميليشيات» اندمجت جزئيًا مع قوات الشرطة أو في القوات الأمنية الاخرى، انظر:

ICG, «The Next Iraqi War? Sectarianism and Civil Conflict,» Middle East Report No. 52, February 27, 2006.

(4) كتب ليفيتسكي وواي، « غالبًا ما تكون الرشوة والابتزاز والملكية بالوكالة وعمليات التبادل غير المشروعة الأخرى حاسمة للحفاظ على الائتلافات الحاكمة الاستبدادية»، انظر:

Levitsky and Way, Competitive Authoritarianism, 28.

تتلقى تبرعات من مصادر أجنبية مثل المغتربين، ويمكن لبعض الأحزاب استخدام شبكات الزبائنية الخاصة بهم ومصادرة موارد الدولة أو الحصول على عائدات من الشركات الخاصة أو المملوكة للدولة، أو الاعتماد على الصلات مع المنظمات الإجرامية[1].

رابعًا: تساعد شبكات الزبائنية النخبة على الحكم والسيطرة على مؤسسات الدولة، إذ تمتد الشبكات الشخصية للنخب في جميع مفاصل الحكومة وفي مؤسسات الدولة وبالتالي عرض قنوات غير رسمية للنخب للتجمع وتبادل المعلومات، وحتى في المجتمعات المتقدمة فإن الروابط الشخصية بين كبار المسؤولين والمرؤوسين تنشئ ثقة تتجاوز التسلسلات الهرمية الرسمية.

يمكن لجهود الإصلاح المدعومة من الخارج أن تهدد في كثير من الأحيان استخدام النخبة الحاكمة لشبكاتها الخاصة للحفاظ على السلطة، وقد يكون قياس أو توقع التهديد المحتمل أمرًا صعبًا، نظرًا لأن هذه الشبكات غالبًا ما تكون سرية ومنتشرة ومتطورة باستمرار، لذلك تقوم كل دراسة حالة بتقييم التهديد الذي تتعرض له هذه الشبكات باستخدام عملية من ثلاث خطوات، إذ تحدد دراسات الحالة أولًا النخب الحاكمة من خلال تحديد الأحزاب السياسية الرئيسية داخل التحالفات الحاكمة أثناء جهود الإصلاح، بينما تركز بعض دراسات الحالة على النخب داخل مجموعة عرقية معينة فقط والتي لديها القدرة الأكبر لمعارضة الإصلاح، فيما تصف دراسات الحالة بعد ذلك شبكات الزبائنية التي يعتقد أنها ضرورية لسلطة النخب وذات صلة بمؤسسة الدولة المعينة.

استخدمتُ في هذه الدراسة وجهات النظر المتداخلة والصحافة الاستقصائية والتحقيقات الجنائية وتقارير مراكز الفكر والرأي ونظرية المعارضة المحلية، فضلًا عن الكتابات الأكاديمية للتعرف على هذه الشبكات، في بعض الحالات يمكن الكشف عن شبكات أحزاب سياسية معينة، على سبيل المثال، تستند دراسات الحالة المتعلقة بالبوسنة والهرسك إلى تقرير من لويس ألكسندر بيرغ مفاده بأن قيادة الحزب الديمقراطي الصربي (SDS) في البوسنة والهرسك في الفترة من 2002 إلى 2006 لم تكن معتمدة على العلاقات مع قادة زمن الحرب مثل القيادة السابقة للحزب الديمقراطي الصربي[2]، وفي حالات أخرى تعتمد على الأنواع

(1) انظر، على سبيل المثال:

James Cockayne, «Chasing Shadows,» RUSI Journal 158, no. 2 (April 1, 2013): 16.

(2) Berg, «From Weakness to Strength,» 156.

العامة لشبكات الزبائنية والتي هي مهمة سياسيًا في مجتمع معين، على سبيل المثال أكدت المقابلات في كوسوفو أن كل الاحزاب الرئيسية تعتمد على عائدات تهريب النفط[1]. أخيرًا، تقيّم دراسات الحالة إلى أي مدى ستهدد المطالب الأجنبية أو التعديلات المقترحة، إذا تم تنفيذها، بالفعل قدرة النخب على استخدام شبكاتها للحفاظ على السلطة.

يمكن أن تهدد الإصلاحات شبكات النخبة من خلال إعادة هيكلة المؤسسات للحد من تأثير المسؤولين المرتبطين بالنخبة سياسيًا، من خلال تغيير طريقة التوظيف أو التدقيق للحد من قدرة النخبة المهيمنة والسيطرة على، أو تقوية مؤسسات الدولة بطريقة من شأنها إضعاف النخب عن طريق تعزيز آليات مكافحة الفساد، ومع ذلك ليست كل جهود الإصلاح التي تمس شبكات النخبة تشكل تهديدًا بالضرورة، ولكي يتم تقييمه على أنه تهديد لشبكات الزبائنية، يجب أن يؤثر الإصلاح بشكل واقعي على شبكات النخبة بطريقة من شأنها أن تقلل من قوة النخب أو نفوذها.

فرضيات الإصلاح التي تهدد شبكات الزبائنية

تتوقع نظرية المعارضة المحلية أنه عندما يكون هناك تهديد لشبكات الزبائنية التابعة للنخبة الحاكمة، فإن الإصلاحات ستفشل في إجراء تحسينات ما لم تكن هناك مستويات معتدلة أو عالية من الموارد الدولية، وفي حالة وجود مثل هذه الموارد فمن المتوقع أن يكون التحسن النهائي في مؤسسات الدولة متواضعًا في أحسن الأحوال (الفرضية 2)، وبالنسبة للأهداف القومية سوف أُحدد الفرضيات العملية لبيان توقع النظرية حدوث هذه النتيجة (انظر الجدول 2.3)

عندما يهدد الإصلاح شبكات الزبائنية للنخبة الحاكمة، فإن النظرية تتوقع أن تنخرط هذه النخب في معارضة خاصة، والتي تشمل الجهود المخفية أو المرفوضة أو غيرها من الجهود غير العامة لتقويض الإصلاح (الفرضية 2A). من المتوقع أن تكون المعارضة العامة أكثر فعالية، لكن النخب قد لا تكون قادرة على جمع المعارضة العامة لأن شبكات الزبائنية تميل إلى أن تكون غير شعبية، لذا غالبًا لا تحظى الإصلاحات التي تهدد شبكات النخب بدعم

(1) مقابلات مع محللين محليين ومسؤولين جمارك سابقين في بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو (UNMIK)، بريشتينا، كانون الثاني (يناير) 2010.

شعبي (الفرضية 2B). تجد النخب صعوبة أكبر في التأثير على الرأي العام عن طريق استخدام شبكات الزبائنية بدلًا عن استخدام النداءات القومية، كون هذه الشبكات غالبًا ما تفيد شريحة صغيرة نسبيًا من السكان على حساب المجتمع الأكبر.

الجدول (2.3) فرضيات تهدد العميل الراعي للنخبة الحاكمة الشبكات

النتيجة	العملية
H2: لا توجد تحسينات كبيرة ما لم تكن موارد دولية معتدلة أو عالية. إذا كانت هذه الموارد موجودة، فمن المحتمل أن تكون هناك تحسينات متواضعة.	H2A: قد تحاول النخب ان تكون معارضة عامة، لكن من غير المرجح أن تكون فعّالة. سوف تستخدم النخب بشكل أساسي المعارضة الخاصة. H2B: من المتوقع أن يدعم الرأي العام الإصلاح أو لا يعارضه بشدة. H2C: تتضمن المعارضة الخاصة التأخير والسرقة والاستحواذ غير الرسمي لمؤسسات الدولة. H2D: يمكن للتقنيات التي تحددها نظرية الموارد الدولية أن تخفف من تأثير المعارضة الخاصة إلى حد ما.

تشير الاستطلاعات إلى الإحباط الذي يصيب الفاعلين الأجانب الساعين الى الإصلاح من جراء الفساد في مجتمعات ما بعد الصراع أو المجتمعات الأخرى[1]، إذ لاحظ المحللون في البوسنة وكوسوفو، على سبيل المثال، الى أن العديد من الأشخاص في هذه المجتمعات يدعمون التدخل الخارجي جزئيًا لأنهم يأملون أن تعزز الجهات الفاعلة الأجنبية مبادرات مكافحة الفساد أو تقديم كبار المسؤولين للعدالة بسبب الأنشطة الإجرامية، أو تعزيز الشرطة لتمكينها من التصدي لمستويات الجريمة المرتفعة[2]، حتى لو كانت النخب تفتقر إلى جمهور واسع لدعمها، وفي بعض الحالات قد تستمر في محاولة معارضة الإصلاح علنًا من خلال التعبير عن اعتراضاتهم أو عن طريق حشد احتجاجات على نطاق صغير، إذ من غير المحتمل

(1) على سبيل المثال، انظر:

Philippe Le Billon, «Corrupting Peace? Peace building and Post-Conflict Corruption,» International Peacekeeping 15, no. 3 (June 1, 2008): 344–61.

(2) عن البوسنة، انظر:

UN Development Programme, «The Silent Majority Speaks» (2007), 46–48,http://www.ba.undp.org/content/bosnia_and_herzegovina/en/home/library /democratic_governance/the-silent-majority-speaks.html. On Kosovo, see Gallup, «Balkan Monitor Insights and Perceptions: Voices from the Balkans» (2009), http://www.balkanmonitor.eu/files/BalkanMonitor2009-_Summary_of_Findings.pdf, 14. Interviews with local analysts, Bosnia and Kosovo, 2008–10. 53.

أن تكون هذه الأنشطة فعّالة لأن الجهات الأجنبية لن ترى دعمًا واسعًا لمعارضة النخبة وقد تنظر في بعض الحالات إلى هذه المعارضة على أنها محاولة للدفاع عن الشبكات المرتبطة بالأنشطة غير المشروعة أو الإجرامية.

قد يكون لدى بعض النخب شبكات أكبر، يمكنها الوصول إلى المزيد من الأشخاص داخل المجتمع، ومع نمو شبكات النخبة، يصبح متوسط الفوائد المقدمة للأفراد داخل الشبكات أصغر ويقلل من احتمال تحفيز المشاركة الفردية في الاحتجاجات العامة، أما في المجتمعات الأصغر حيث تهيمن شبكات الزبائنية على الدولة والاقتصاد، مثل الأنظمة الأبوية الجديدة، عندها يمكن أن يكون لهذه الشبكات نفوذًا نسبيًا أكثر[1]، قد يكون من الأسهل على النخب، في مثل هذه المجتمعات، أن تجمع احتجاجات عامة واسعة، كما لوحظ ذلك في حالة الاحتجاجات المرتبطة بالرعاة في تيمور الشرقية (انظر الفصل الرابع).

يمكن أن تحدث معارضة النخبة الخاصة من خلال ثلاث آليات على الأقل: التأخير أو السرقة أو الاستحواذ (الفرضية 2C)، إذ يمكن للنخبة أن تستفيد من هذه الآليات عن طريق شبكاتها داخل مؤسسات الدولة المستهدفة، وقد تختلف الشدة والتكتيكات التي تستخدمها النخب لمعارضة الإصلاح باختلاف المطالب الخارجية أو التوصيات، واعتمادًا على التهديد الذي تتعرض له شبكاتهم وقدرتها على منع الإصلاح، وبالمثل إذا كان هناك تباين في كثافة الجهود الأجنبية لتقويض شبكات النخبة في مناطق مختلفة أو مناطق (القضية)، أو مستويات في مؤسسة ما، فمن المتوقع أن تنخرط النخب في معارضة خاصة أكبر في المناطق التي تواجه فيها تهديداً أكبر.

إن تكتيكات التأخير هي إحدى الطرق السهلة للنخب المحلية للحد من تأثير الإصلاح الخارجي، قد يتجاهل المسؤولون الطلبات الخارجية، أو يطلبون مزيدًا من الوقت للامتثال، أو يكونون غائبين تمامًا، لاسيّما أنوجود مدربين أو مستشارين أجانب مكلف ولوقت محدود، في حين أن المسؤولين المحليين سيظلون إلى أجل غير مسمى في المستقبل، على سبيل المثال، توضح أحد الروايات الأجنبية أن المسؤولين العراقيين استخدموا عبارة «**لديهم الساعات، لدينا الوقت**»، بمعنى: «**إن الأمريكيين (مثل البريطانيين وغيرهم) سيكونون هنا لفترة ثم يختفون، كن صبورًا سنحبطهم ونستنفدهم ونسترجع بلدنا لنا**»[2].

(1) Bratton and Van de Walle, «Neopatrimonial Regimes.

(2) Don E. Eberly, Liberate and Leave: Fatal Flaws in the Early Strategy for Postwar Iraq (Grand Rapids, MI: Zenith, 2009), 40.

تكون تكتيكات التأخير فعّالة بشكل خاص عندما يتناوب المسؤولون الأجانب بسرعة لأن المسؤولين الأجانب المنتشرين حديثًا ليس لديهم سوى القليل من المعلومات حول ما تم تحقيقه أو الاتفاق عليه في الماضي، وعلى مدى سنوات عديدة، قد تكون أساليب التأخير مقنعة للجهات الأجنبية للحد من أهدافها الإصلاحية أو التخلي عنها وإنفاق مواردها المحدودة في أماكن أخرى، وقد تعارض النخب أيضًا الإصلاح من خلال استخراج الموارد من مؤسسات الدولة، وقد يشمل ذلك سرقة كشوف المرتبات أو الانخراط في الاحتيال في العقد أو حتى سرقة المعدات أو الأسلحة، على سبيل المثال «كشوف المرتبات الوهمية»، والتي يدرج فيها المزيد من الأفراد الذين يتقاضون رواتبهم من أولئك الذين يعملون بالفعل، هو مشكلة مستمرة في أفغانستان ومجتمعات أخرى[1]، إنّ السرقة تقوّض قدرات مؤسسة الدولة التي تسعى الجهات الأجنبية إلى دعمها، وتعيد تخصيص الموارد الدولية للجهات الفاعلة المحلية.

يمكن للنخب أيضًا أن تختار أو تسيّس مؤسسة حكومية، وقد تؤثر النخب على قرارات التوظيف أو الترقية، أو تضمن اختيار المسؤولين المخلصين للمناصب العليا، أو بناء منظمات غير رسمية تحت سيطرتهم الشخصية داخل مؤسسات الدولة. في العراق، على سبيل المثال، نوقش في الفصل الخامس سيطرة جماعة منظمة بدر المسلحة على وزارة الداخلية وتطوير جماعات مسلحة خارج السيطرة الرسمية داخل الشرطة العراقية، فيما لاحظ المسؤولون الدوليون في كوسوفو أن للنخب علاقات شخصية مع القضاة والمدعين العامين ويمكنها التأثير على قرارات مقاضاة مؤيديهم كما في حالة السرقة، إذ يمكن أن يؤدي الاستقطاب والتسييس إلى إعادة توجيه مؤسسات الدولة لتحقيق المصالح الخاصة للنخب، مما يقوض المساءلة وسيادة القانون[2].

تتوقع النظرية أنه في حالة وجود مستويات معتدلة أو عالية من الموارد الدولية، يمكن

(1) Pentagon Asked to Explain Reports of Afghan ‘Ghost Soldiers’ on Payrolls,» RFE/RL, October 7, 2016, http://www.rferl.org/a/afghanistan-pentagon-ghost-soldiers/28038302.html.

(2) على سبيل المثال، يشير تقرير مجموعة الأزمات الدولية إلى «في مناسبتين في عام 2007، إذ شهدت المجموعة تلقي رؤساء الإدارات مكالمات هاتفية على ما يبدو من مستشارين إلى وزيرين منفصلين للحصول على معلومات حول تحقيقات محددة يُزعم أن أفراد أسرهم أو شركائهم في الحزب متورطون، انظر:

The Rule of Law in Independent Kosovo,» Europe Report No. 204, May 19, 2010, 6.

التخفيف من تأثير المعارضة الخاصة ويمكن على الأقل تحقيق بعض التحسينات ذات المغزى (الفرضية 2D)، إذ يؤدي الإصلاح الذي يهدد شبكات النخب الحاكمة إلى منافسة مع الجهات الأجنبية التي تستخدم الأساليب المحددة في نظرية الموارد الدولية (موصوف أدناه) والتي قد تتضمن، لمعالجة عرقلة النخبة، تفويضًا قويًا يمكن من خلاله إزالة أو معاقبة النخب، وإنشاء بيروقراطية عالية الأداء تعمل على التنسيق عبر المنظمات الأجنبية واتخاذ قرارات سريعة، وتوفير المال والموظفين الكافيين لمراقبة عمل مؤسسات الدولة.

يوضح جيرارد توال وكارل دالمان، على سبيل المثال، كيف أن المسؤولين المحليين في البوسنة كانوا قادرين على تأخير وتعطيل عودة الأقليات جزئيًا من خلال تجاهل المراسيم والقوانين المدعومة دوليًا، ويشير الكاتبان الى أن المجتمع الدولي في البوسنة كان قادرًا في النهاية على تحقيق عودة أكبر للأقليات بفضل زيادة السلطة عن طريق إبعاد السياسيين وتمرير القوانين، وتحسين التنسيق بين المنظمات الدولية وتوفير المزيد من الموظفين في المناطق التي كانت تحدث فيها العودة[1].

هناك عاملان يحدان نجاح جهود الإصلاح المدعوم من الخارج في مواجهة المعارضة الخاصة حتى في حالة وجود موارد دولية عالية، وهما:

أولًا: تعتمد الجهات الأجنبية الفاعلة في نهاية المطاف على المسؤولين المحليين لإدارة مؤسسات الدولة، إذ طالما أن المسؤولين المحليين متورطون، فمن المحتمل أن تكون هناك بعض الوسائل للنخب الحاكمة لاستخدام شبكاتها لعرقلة الإصلاح. تتضمن جميع التدخلات الأجنبية المعاصرة شكلاً من أشكال «الحكم غير المباشر»، مما يعني أن الإصلاحيين الأجانب يمارسون نفوذهم من خلال المسؤولين المحليين وأن المسؤولين المحليين هم المسؤولون في النهاية عن توفير معظم خدمات الدولة[2]، وحتى في المهمات ذات الموارد الجيدة في ألمانيا واليابان وكوسوفو، سرعان ما تم استبدال أفراد الشرطة المعينين محليًا بالضباط الأجانب[3]، وتفترض التدخلات الليبرالية التي يقودها الغرب عمومًا تلك السلطة وستنتقل إدارة الدولة في نهاية المطاف إلى الجهات الفاعلة المحلية[4].

(1) Toal and Dahlman, Bosnia Remade, chap.7.

(2) Fukuyama, Political Order and Political Decay, chap. 20.

(3) Dobbins et al., America's Role in Nation-Building.

(4) Paris, «Saving Liberal Peacebuilding,» 357–58.

ثانيًا: لدى الجهات الأجنبية معرفة محلية محدودة، مما يعني أنها تفتقر إلى فهم تفصيلي لكيفية عمل المؤسسات الحكومية أو المجتمع[1]، ولمواجهة المعارضة الخاصة يجب أن تكون الجهات الأجنبية قادرة على تمييز نفسها عن الاحتكاك البيروقراطي العادي، وهذا يتطلب تحديد بعض تفاصيل شبكات النخبة ومعرفة متى وكيف تحاول النخبة استمالة أو تقويض مؤسسات الدولة، وكيفية معرفة أن التأخيرات أو المعدات المفقودة أو عدم الفعالية يمكن أن تعزى إلى عرقلة متعمدة. إن قلة من المسؤولين الأجانب لديهم مثل هذه المعرفة المحلية[2]. ففي كوسوفو على سبيل المثال، لاحظ المراقبون أن مسؤولي بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو كانوا «غير مبالين بشكل ملحوظ عن وضع ألبان كوسوفو»[3]، لاسيّما أنّ التحدي المشترك الآخر هو أن القليل من المسؤولين الأجانب يتكلمون اللغة المحلية وعليهم بدلًا عن ذلك التواصل من خلال مترجم أو تعتمد على مهارات اللغة الأجنبية للمسؤولين المحليين، ونظرًا للفجوات الحتمية في المعرفة المحلية، تتوقع النظرية أن تكون فعالية الإصلاح الأجنبي التي تواجه المعارضة الخاصة متواضعة.

تنبؤات الإصلاحات التي لا تهدد الأهداف الوطنية أو شبكات الزبائنية أو كلاهما

قد لا تشكل بعض جهود الإصلاح تهديدًا للأهداف القومية أو لشبكات الزبائنية، في مثل هذه الحالات، تتنبأ النظرية بأن الجهات الأجنبية ستكون قادرة على تحسين مؤسسات الدولة اعتمادًا على الموارد التي تمتلكها، بعد اتباع نظرية الموارد الدولية الموصوفة أدناه (الفرضية 3). يوضح الجدول (2.4) فرضيات عملية الإصلاح التي لا تهدد أيًا من الأهداف القومية أو شبكات الزبائنية أوكلاهما.

(1) Fukuyama, Political Order and Political Decay, 320.

(2) Autesserre, Peace land, chap. 2. See also Michael N. Barnett and Martha Finne more, «The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations,» International Organization 53, no. 4 (1999): 723.

(3) Henry H. Perritt, The Road to Independence for Kosovo: A Chronicle of the Ahtisaari Plan (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), 66; and Iain King and Whit Mason, Peace at Any Price: How the World Failed Kosovo (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2006), 78. See also Stewart and Knaus, Can Intervention Work?, 34–50, 77–87; and Rajiv Chandrasekaran, Little America: The War within the War for Afghanistan (New York: Knopf, 2012), 170–89 .

الجدول (2.4) فرضيات الإصلاح لا تهدد أيًا من المصالح الرئيسية أو كلاهما

المطالب والتوصيات التي تهدد المصالح المحلية	النتيجة	العملية
لا يوجد تهديد للأهداف القومية أو شبكات الزبائنية للنخب الحاكمة	H3: تنطبق نظرية الموارد الدولية - الموارد الأكبر ستؤدي إلى مزيد من التحسين.	H3A: ستكون هناك معارضة منهجية عامة أو خاصة محدودة H3B: من المتوقع أن يدعم الرأي العام الإصلاح أو لا يعارضه بشدة. H3C: الموارد الدولية الأعلى سيكون لها دور في تحقيق تحسين أكبر، وفقًا للتقنيات التي اقترحتها نظرية الموارد الدولية. H3D: قد تنخرط النخب في إعاقة خاصة منخفضة المستوى لحماية المصالح في حالة عدم وجود تهديد لشبكاتهم، لكنها ستكون أقل كثافة. H3E: إذا ظهرت معارضة كبيرة خاصة أو عامة، فإنها سوف تحد من الإصلاح كما تتنبأ به الفرضيتان H1 وH2. H3F: الإصلاحات التي لا تحدد التغييرات التي تعمل على تحسين الفعالية أو المساءلة أو سيادة القانون من مؤسسة الدولة سيحقق تحسنًا طفيفًا.
تهديد كل من الأهداف القومية وشبكات الزبائنية	H4: لا وجود لتحسن في مؤسسات الدولة	H4A: المعارضة العامة هي الأكثر احتمالا لأنها أكثر فاعلية، لكن المعارضة الخاصة ممكنة أيضًا.

تتوقع النظرية أنه بدون تهديد للأهداف القومية أو شبكات الزبائنية، فأن النخب والجمهور سوف يدعمون الإصلاح بشكل عام ولن ينخرطوا في معارضة كبيرة عامة كانت أم خاصة (الفرضية 3A)، أما في حالة الإصلاح الذي يهدد شبكات الزبائنية، فإن النظرية تتوقع دعم الجمهور العام للإصلاح (الفرضية 3B)، إذ من المتوقع أن تؤدي الموارد الدولية الأكبر إلى تحسين أكبر في المؤسسة الحكومية، وفقًا للتقنيات مقترحة من قبل نظرية الموارد الدولية (الفرضية 3C).

أن غياب سبب وجيه لمعارضة الإصلاح لا يعني بالضرورة أن النخب والبيروقراطيات ستتخذ إجراءات إيجابية لتنفيذه، وقد تستمر النخب الحاكمة في الانخراط في معارضة خاصة محدودة حتى في حالة عدم وجود تهديد كبير لشبكاتهم، ولكن من المرجح أن تكون معارضتهم أقل حدة مما لو كانت هذه الشبكات تحت تهديد كبير (الفرضية 3D)، إذ قد تختلف السياسات المحددة لدول معينة، وقد تكون هناك معارضة خاصة أو عامة كبيرة حتى في حالة عدم وجود مطالب أو توصيات تهديدية، وفي حالة حدوث مثل هذه المعارضة العامة أو الخاصة غير المتوقعة، تتوقع النظرية أن تحد المعارضة من الإصلاح، كما تتنبأ هذه

الفرضيات: بأن المعارضة العامة المتكررة قد تمنع الإصلاح، ويجب أن تحد المعارضة الخاصة من الإصلاح اعتمادًا على الموارد الدولية المتاحة (الفرضية 3E).

أحد الاحتمالات هو تجنب استهداف الأهداف القومية وشبكات الزبائنية، إذ ستضعف تلك الشبكات جهود الإصلاح وتمنع إجراء تغييرات ذات مغزى في مؤسسات الدولة ذات الصلة، وعندما لا تحدد المطالب أو التوصيات الأجنبية التغييرات التي من شأنها إحداث تأثير ذي مغزى على فعالية أو مساءلة أو سيادة القانون لمؤسسة حكومية، تتوقع النظرية أن المؤسسة لن تتحسن (الفرضية 3F). يمكن أن تشكل جهود الإصلاح بالتناوب تهديدًا لكل من الأهداف القومية ولشبكات الزبائنية وللنخب الحاكمة وإذا حدث هذا، تتوقع النظرية أن الإصلاح سوف يفشل (الفرضية 4)، وتتوقع النظرية أن يكون الفشل الناتج عن المعارضة العامة مرجحًا لأن النخب تفضل استخدام أكثر الوسائل فعالية لعرقلة الإصلاح - أي حشد المظاهرات العامة من خلال اعتراضات النخبة، ومع ذلك قد تحاول النخب أيضًا منع الإصلاح من خلال المعارضة الخاصة (الفرضية 4A).

النظرية البديلة 1: الموارد الدولية

تحدد الأقسام السابقة تنبؤات نظريتي للمعارضة المحلية، لاسيّما أنّ تلك المعارضة ليست العامل الوحيد الذي يحدد عملية الإصلاح ونتائجه، إذ يعد تحديد الفرضيات للنظريتين البديلتين أمرًا ضروريًا لفهم كيفية تشكيل الموارد الدولية والظروف الموجودة مسبقًا وتحديد سياق الإصلاح، وتعكس نظرية الموارد الدولية الاعتقاد السائد بأنه كلما كانت الجهات الأجنبية أقوى، زاد احتمال تحقيقها للنجاح. قد تشمل الموارد الدولية أي شيء يتم توفيره من قبل الجهات الأجنبية، بما في ذلك القوات والمعدات أو المال والمزيد من الموارد المجردة مثل السلطة المقدمة من قبل تفويض البعثة أو الموارد البيروقراطية مثل التخطيط والتعلم التنظيمي والتنسيق بين المنظمات، إذ قد يتكيف هذا القسم مع الحجج من الأدبيات حول التدخل في المشكلة المحددة لبناء المؤسسات ويحدد الفرضيات القابلة للاختبار لدراسات الحالة.

إن الخط الأساسي للتفكير في الأدبيات هو أن البعثات الأجنبية يمكن أن تنجح عندما يكون لديها الموارد الكافية للتغلب على المشاكل الموجودة في مجتمع معين، إذ تؤكد سلسلة مؤسسة راند حول بناء الأمة، على سبيل المثال، أنه من بين العوامل التي يمكن التحكم فيها، والتي تعد أهم العوامل المحددة [للنجاح] هو أن يقاس مستوى الجهد - بالوقت والقوى

العاملة والمال»[1]، إذ يتعرف مؤلفو السلسلة على القيود التي تفرضها الظروف المحلية، مثل الدمار الذي أحدثته الحرب ومستوى التطور الموجود مسبقًا في اعاقة نجاح جهود الاصلاح، لكننا نعتقد أن «المقاومة يمكن أن تظهر، فقط من خلال تطبيق مدروس جيدًا للأفراد والمال على مدى فترات طويلة من الزمن»[2]، لاسيّما أن مايكل دويل ونيكولاس سامبانيس يستخدمان نموذجًا إحصائيًا لإثبات أن السلطة الدولية الأكبر (تقاس على أنها قوة التفويض) وكلما زادت الأموال المحولة إلى المجتمع المستهدف، كانت النتيجة المتوقعة بعثات أفضل لبناء السلام[3]. بالمثل يدّعي بول ميلر أن التطبيق الكافي والمناسب للموارد يمكن أن يصحح المشاكل مع مؤسسات الدولة: «يجب على بُناة الدولة أن يوجهوا الانتباه والموارد والجهود إلى أجزاء الدولة المنهارة، ويجب أن يبذلوا المزيد من الجهود كلما تعطلت الدولة أكثر»[4].

إن التطبيق الواضح للموارد الأكبر يتوقع منه أن يتغلب على المقاومة المحلية والمشاكل الموجودة مسبقاً وبالتالي تزيد من فعالية التدخل[5]. تسلط هذه الأعمال والدراسات ذات الصلة الضوء على كيف يمكن لأربعة موارد دولية رئيسية أن تؤدي الى تدخل ناجح، كما أنني أحدد من التدابير الحالية آلية لتصنيف المستويات المنخفضة والمتوسطة والعالية من الموارد في كل فئة.

(1) Dobbins, America's Role in Nation-Building, xix, xxv. Pierre Englebert and Denis Tull note that «Western policymakers assume that the chances of successful state building increase with the intensity of outsiders' inputs such as per capita assistance or the strength and mandate of UN peacekeeping missions.» «Postconflict Reconstruction in Africa: Flawed Ideas about Failed States,» International Security 32, no. 4 (April 1, 2008): 135.

(2) James Dobbins, Seth G. Jones, Keith Crane, and Beth Cole DeGrasse, The Beginner's Guide to Nation-Building (Santa Monica, CA: RAND, 2007), xx–xxi. See also Seth Jones, Jeremy Wilson, Andrew Rathmell, and Jack Riley, Establishing Law and Order after Conflict (Santa Monica, CA: RAND, 2005.)

(3) Doyle and Sambanis, Making War and Building Peace, 94.

(4) Miller, Armed State Building, 80.

(5) يصف روجر بيترسن أيضًا نهجًا غربيًا مهيمنًا لمحاولة استخدام العصى والجزرة، والذي يعتمد على الموارد الدولية لتشكيل السلوك المحلي، انظر:

Petersen, Western Intervention in the Balkans, 5. See also James C. O'Brien, «Lawyers, Guns, and Money: Warlords and Reconstruction after Iraq,» U.C. Davis Journal of International Law & Policy 11, no. 1 (December 2004): 99–100; and Jackson, «Government in a Box.».

المورد الأول تفويض البعثة الأجنبية: وربما يعد هو العنصر الأهم، لاسيّما أن التفويض لا يحدد فقط أهداف سلطة البعثة، ولكن كما كتب دويل وسامبانيس، هو أيضًا «**وكيل لقوة البعثة، وتقنيتها والقدرات العسكرية، ومستوى الالتزام الدولي**»[1]، إذ يحدد ميلر ثلاث فئات من الدول على أنها منخفضة ومتوسطة وعالية على التوالي: المراقبة والتي تشمل المراقبة والإبلاغ عن الأحداث؛ التدريب والتجهيز والذي يشمل مجموعة من الأنشطة لتقوية مؤسسات الدولة؛ والادارة التي تنطوي على فاعل أجنبي يمارس سلطة تنفيذية بشكل مباشر على المجتمع المستهدف[2]. عادةً ما يتم تحديد التفويض الخاص بالتدخل أو جهود بناء المؤسسات قبل نشره ويمكن إضفاء الطابع الرسمي عليه في قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة أو تشريع أو قرار تنفيذي، أحد أسباب أهمية التفويضات هو أن بناة المؤسسات الغربية مقيدون عادة بالقانون، على الرغم من أن بناة المؤسسات الغربية أو القوات العسكرية قد يتجاوزون في بعض الأحيان السلطة القانونية إلا أن مثل هذه الانتهاكات هي الاستثناء وليس القاعدة[3].

المورد الثاني الأفراد: البعثات بحاجة إلى قيادة ماهرة وموظفين مؤهلين، لاسيّما أن الموظفين المدنيين من ذوي الخبرة في بيئة العمل الثقافي الأجنبي قد يحققون نجاحًا أكبر كمستشارين أو مدربين أو مرشدين، إذ تؤكد الأدبيات على الحاجة إلى القوات العسكرية والشرطة بما يتناسب مع حجم المجتمع المعني، وبالاعتماد على متوسط عدد الأفراد الذين تم نشرهم خلال السنّة الأولى لثماني بعثات سلام سابقة، ويُقدِّر دوبينز وزملاؤه المتطلبات المستقبلية لبناءً السلام في تلك المجتمعات على نسبة ثلاثة عشر جنديًا أجنبيًا لكل ألف نسمة[4].

سوف استخدم هذه النسبة كمؤشر لموارد الموظفين الإجمالية وأستخدم متطلبات دوبينز

(1) Doyle and Sambanis, Making War and Building Peace, 84.

(2) Miller, Armed State Building, 77–78.

(3) تسعى المنظمات الدولية إلى بناء سيادة القانون وإرساء شرعيتها عبر الادعاء بتمثيلها لسلطة قانونية، وإن أي انتهاك لصلاحياتهم من شأنه أن يقوض مثل هذه الادعاءات، انظر:

Michael N. Barnett and Martha Finnemore, Rules for the World: International Organizations in Global Politics (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004.)

(4) Dobbins, Beginner's Guide to Nation-Building, 41, 72. Dobbins and colleagues also estimate approximately 161 international police may be required per 100,000 inhabitants if no domestic police force is present.

وزملائي التي اقترحها كمؤشر على متوسط موارد الأفراد، ثم أقوم بتقييم موارد الموظفين على أنها عالية عندما تكون نسبة القوات إلى السكان أكبر، ومنخفضة عندما تكون النسبة أقل، وفي نهاية المطاف، يمكن لغياب القوات الدولية أن يضعف يد المجتمع الدولي في فرض إرادته على المسؤولين المحليين، إذ يلاحظ فيليب ليرو مارتن، على سبيل المثال كيف أدى التواجد الصغير للقوات الدولية إلى تقييد خيارات المجتمع الدولي في فرض القوانين ضد معارضة زعيم صرب البوسنة والهرسك ميلوراد دوديك (انظر الفصل الخامس)[1].

المورد الثالث المال: أن التدخلات مكلفة بطبيعتها، إذ يقدر دوبينز وزملاؤه أنه في بلد افتراضي يبلغ عدد سكانه 5 ملايين شخصًا، فإن إجمالي تكاليف مهمة تطبيق السلام «الثقيلة» ستبلغ حوالي 15.6 مليار دولار سنويًا، مقارنة بـ 1.5 مليار دولار فقط لمهمة تطبيق سلام «خفيفة»[2]. إن إنفاق المزيد من الأموال تسمح بدفع أجور موظفين أجانب إضافيين، وإعادة بناء البنية التحتية الأساسية، وتشجيع التنمية الاقتصادية، وتمويل مؤسسات الدولة الناشئة. بلغ متوسط نصيب الفرد السنوي من المساعدة الإنمائية 231 دولارًا أمريكيًا في العامين الأولين في عشر بعثات كبرى بعد الصراع (في عام 2000)[3]. على الرغم من اختلاف احتياجات المجتمعات، إلا أن هذا الرقم مفيد كبديل تقريبي لمستوى متوسط الموارد المالية المطلوبة، مع تقييم موارد مالية منخفضة وعالية وفقاً لذلك، ومع ذلك، لا يشمل هذا التقدير الإنفاق على القوات الأجنبية والشرطة - فكل جندي أمريكي أو جندي غربي آخر يكلف حوالي 200 ألف دولار في السنّة، وكل ضابط شرطة 155 ألف دولار في السنّة[4].

---

(1) Leroux-Martin, Diplomatic Counterinsurgency.

(2) Dobbins, Beginner's Guide to Nation-Building, 256.

(3) تم حساب هذا التقدير من خلال حساب متوسط المساعدة في البعثات المدرجة في الجدول (1A) في الملاحق، هذه البيانات مأخوذة من كتاب:

James Dobbins, Seth G. Jones, Keith Crane, Andrew Rathmell, Brett Steele, Richard Teltschik, and Anga R. Timilsina, The UN's Role in Nation-Building: From the Congo to Iraq (Santa Monica, CA: RAND, 2005), 239; and James Dobbins, Seth G. Jones, Keith Crane, Christopher S. Chivvis, Andrew Radin, F. Stephen Larrabee, Nora Bensahel, Brooke Stearns Lawson, and Benjamin W. Goldsmith, Europe's Role in Nation-Building: From the Balkans to the Congo (Santa Monica, CA: RAND, 2008), 259.

(4) Dobbins, Beginner's Guide to Nation-Building, 42–43, 70.

المورد الرابع القدرة البيروقراطية: والتي تشمل التفاعلات داخل وبين المنظمات الأجنبية التي تتعاون في جهود الإصلاح، إذ تتناول الأدبيات ثلاثة عناصر على الأقل من القدرة (البيروقراطية - التخطيط والتنسيق - والتعلم التنظيمي)، وتقيم دراسات الحالة الموارد البيروقراطية على أنها عالية إذا لم تكن هناك تقارير مهمة عن مشاكل القدرات البيروقراطية في هذه المجالات، إذ توصف بأنها متوسطة إذا كانت بعض المشاكل مرئية، ومنخفضة إذا سلط المشاركون الضوء على المشكلات البيروقراطية باعتبارها سببًا متصورًا للفشل، وغالبًا ما يتم تحديد فشل التخطيط كسبب لفشل التدخل، على سبيل المثال، في إطار التحضير لمهمتها في تيمور الشرقية، قيل أنه طُلب من مخططي الأمم المتحدة «أخذ خطة كوسوفو وإعادة تشكيلها لتطبيقها في تيمور الشرقية»، على الرغم من الاختلافات الواضحة بين هذه الدول[1].

أدت المشاكل في التخطيط لبعثة تيمور الشرقية إلى إبطاء عملية نشر مسؤولي الأمم المتحدة وأضر بقدرة البعثة على دمج وجهات النظر التيمورية في أنشطة البعثة، وفي العراق يُعتقد أيضًا أن هناك عيوبًا في عملية التخطيط لمرحلة الاستقرار بعد الحرب والتي قوضت تطوير إدارة الدولة[2]، ويبدو أن فشل التخطيط يتوقف في أغلب الأحيان على الافتراضات غير الدقيقة، أو المنظمات غير الفعّالة، أو الظروف السياسية، على الرغم من أن نقص الموظفين المتاحين قد يلعب دورًا أيضًا.

وحدة الجهد هي عنصر آخر من مكونات القدرة البيروقراطية، لاسيّما أن هناك أما منظمات متعددة لها ولايات مختلفة تشمل التدخل أو قد تكون هناك منظمة واحدة تتكون من

(1) Suhrke, «Peace keepers as Nation-Builders,» 7;

كتبت سامانثا باور أن «موظفي الأمم المتحدة قالوا مازحين أن قرار مجلس الأمن رقم 1272، حذف كوسوفو وأدرج قرار تيمور الشرقية، انظر:

Chasing the Flame: Sergio Vieira de Mello and the Fight to Save the World (New York: Penguin Press, 2008), 300.

(2) كتبت نورا بنساهل وزملاؤها: «تشير الأدلة إلى أن الولايات المتحدة لم يكن لديها الأشخاص ولا الخطط الموضوعة للتعامل مع الوضع الذي نشأ بعد سقوط صدام حسين.»، انظر:

«Nora Bensahel, Olga Oliker, Keith Crane, Rick Brennan Jr., Heather S. Gregg, Thomas Sullivan, and Andrew Rathmell, After Saddam: Prewar Planning and the Occupation of Iraq (Santa Monica, CA: RAND, 2008), xx. 79 See Barnett and Finnemore, «Politics, Power, and Pathologies.«,

منظمات فرعية[1]، وعندما تفتقر هذه المنظمات الى التنسيق - أو الأسوأ من ذلك، لا تتوافق بشكل فعال - من المتوقع أن تتأثر نتائج التدخل، وقد تكون الجهات الفاعلة المحلية قادرة على تأدية دور منظمات مختلفة ضد بعضها البعض، وقد تقوم المنظمات المخالفة بتخصيص الموارد بشكل غير فعال للمهام أو تبني المهام التي لا تتناسب مع قدراتها الخاصة[2]، لذلك يجب أن تنسق المنظمات الدولية المنتشرة أيضًا مع الدول والمنظمات الدولية خارج البعثة، إذ يمثل هذا الامر إحدى الطرق الكفيلة بمعالجة مشاكل التنسيق في تغيير الهيكل الرسمي للمنظمات المنتشرة على الأرض، مثل السيطرة المركزية على المنظمات الدولية المختلفة، كما جرت المحاولة في حالة كوسوفو[3].

حتى عندما يكون هناك تسلسلًا هرميًا واحدًا للمنظمات المدنية كما في العديد من التدخلات، بما في ذلك كوسوفو، يوجد هناك أيضًا هيكل قيادة عسكري منفصل مما قد يؤدي إلى إنتاج مشاكل في التنسيق بين الجهود المدنية والعسكرية، وقد تؤدي التغييرات في القيادة أيضًا إلى تحسين التنسيق، ويمكن القول إن بادي أشداون الممثل الأعلى للمجتمع الدولي في البوسنة من 2002 إلى 2006، كان أكثر قدرة على تنسيق المنظمات الدولية من

---

(1) انظر:

Barnett and Finnemore, «Politics, Power, and Pathologies,» 724; and Julian Junk ,Designing Mulitdimentional Peace Operations: The Cases of International InterimAdministrations in Bosnia, Kosovo, and East-Timor» (Thesis, Universitat Konstanz, (2006), 1–2.

(2) انظر:

Stephen Knack and Aminur Rahman, «Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients,» Journal of Development Economics 83, no. 1 (May 2007): Domestic Opposition Theory 63 176–97; and Roland Paris, «Understanding the ‘Coordination Problem’ in Postwar Statebuilding,» in The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations, ed. Roland Paris and Timothy D. Sisk (New York: Routledge, 2009), 53–78;

انظر أيضًا، على سبيل المثال، تحديات التنسيق بين المنظمات الدولية في البوسنة

Toal and Dahlman, Bosnia Remade, chap. 6; and Cousens and Cater, Toward Peace in Bosnia, chap. 4, 6, 7

(3) انظر:

William G. O’Neill, Kosovo: An Unfinished Peace (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2001), 37. On formal organizational structures for intervention, see also Alexander Cooley, Logics of Hierarchy: The Organization of Empires, States, and Military Occupations (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2005.)

أسلافه وخلفائه (انظر الفصلين 4 و5). إن المكون الأخير للقدرة البيروقراطية هو التعلم التنظيمي، إذ كتبت ليز مورجيه هوارد أن نجاح حفظ السلام يعتمد على تعلم المنظمة، كما يتضح من قدرة المنظمة على جمع المعلومات والتنسيق الداخلي والمشاركة مع البيئة وممارسة القيادة[1]، وبالمثل لاحظ ثورستن بنر وزملاؤه أنه لتحقيق النجاح «**كان على جهاز عمليات السلام التابع للأمم المتحدة أن يحول نفسه إلى منظمة تعليمية** «- بعبارة أخرى، تكييف هيكلها للاستجابة للظروف المتغيرة[2].

فرضيات نظرية الموارد الدولية

تقيم الكثير من الأدبيات عن الموارد الدولية بأن نجاح التدخل يكون على مستوى المجتمع وليس على مستوى مؤسسات الدولة، وباستخدام الحجج المذكورة أعلاه، سوف أرسمُ فرضيات محددة لكيفية احتمال أن الموارد تؤثر على نتائج وعملية الإصلاح، والتي لخصتها في الجدول (2.5)، إذ تشير الأدبيات إلى تنبؤ واضح بالنتائج: زيادة الموارد تؤدي إلى بناء مؤسسات أكثر نجاحًا (الفرضية 5).

الجدول 2.5. فرضيات نظرية الموارد الدولية

النتيجة المتوقعة	فرضيات العملية
H5: تؤدي الموارد الأكبر إلى بناء مؤسسات أكثر نجاحًا	H5A: يمكن أن يؤدي بناء القدرات إلى تحسين جودة مؤسسات الدولة. H5B: يمكن للجهات الفاعلة الأجنبية استخدام مواردها لإقناع أو إكراه النخب المحلية. H5C: قد يسعى المتدخلون للتأثير على من يفوز في الانتخابات. H5D: يمكن للمنظمات الأجنبية أن تحل مؤقتًا محل مؤسسات الدولة المحلية وبالتالي تمكينها على المدى الطويل تطوير مؤسسات الدولة. H5E: يمكن للمنظمات الأجنبية تشجيع الإصلاح من خلال إشراك الجمهور في حملات الدعاية وتنمية المجتمع المدني. H5F: يمكن للمنظمات الأجنبية فرض تغييرات في القوانين أو اللوائح

(1) Howard, UN Peacekeeping in Civil Wars, 15–16. 83 Thorsten Benner, Stephan Mergenthaler, and Philipp Rotmann, The New World of UN Peace Operations: Learning to Build Peace? (Oxford: Oxford University Press, 2011), 4, 10.

(2) Thorsten Benner, Stephan Mergenthaler, and Philipp Rotmann, The New World of UN Peace Operations: Learning to Build Peace? (Oxford: Oxford University Press, 2011), 4, 10..

تقيّم دراسات الحالة هذه الفرضية من خلال تجميع مقاييس الفئات الأربع من الموارد الموضحة أعلاه لتطوير تقييم شامل لمستوى الموارد في مرحلة معينة من جهود الإصلاح، ثم تنظر دراسات الحالة فيما إذا كان مستوى التحسن في مؤسسة الدولة يتوافق مع هذا المستوى من الموارد، وتحدد الأدبيات أيضًا ست تقنيات يمكن للأطراف الأجنبية استخدامها لتحسين مؤسسات الدولة، والتي أحددها كفرضيات عملية.

أولاً: يمكن للجهات الفاعلة الأجنبية المشاركة في بناء القدرات لتحسين جودة مؤسسات الدولة (الفرضية A5)، إذ يشير بناء القدرات إلى مجموعة الأنشطة التي تهدف إلى تقوية مؤسسة الدولة المستهدفة لأداء وظائفها المحددة، بما في ذلك التوجيه أو النصح أو التدريب أو توفير المعدات أو بناء البنية التحتية[1]، وعلى الرغم من أن بناء القدرات قد يؤدي في المقام الأول إلى تحسين فعالية دولة معينة قد تدعم أيضًا الامتثال للقانون (على سبيل المثال من خلال توفير التدريب للشرطة في مجال حقوق الإنسان) أو المساءلة (من خلال تعزيز مشاركة الأقليات أو الشفافية)، وتستفيد أنشطة بناء القدرات من تفويض أقوى وأموال ووجود موظفين دوليين ماهرين.

ثانيا: يمكن للجهات الفاعلة الأجنبية اعتمادًا على مواردها إقناع النخب المحلية أو إجبارها على تحسين مؤسسات الدولة (الفرضية 5B)، إذ يمكن للمصلحين الأجانب تقديم المشورة، وجعل النتيجة السياسية المرغوبة محليًا مشروطة بـتحقيق الإصلاح، وتهديد السلطة التنفيذية باستبدال أو فصل المسؤولين الذين لا يمتثلون للطلبات الأجنبية[2]. إن محاولات تقديم المشورة أو إقناع النخب أو المسؤولين المحليين أمر شائع، لكن مهارة الموظفين الأجانب يحدد ما إذا كان سيكون فعالًا، لاسيّما أنّ المساعدة المشروطة يمكن أن تكون فعّالة بشكل خاص عندما تكون الإصلاحات مطلوبة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي أو الناتو أو نقل

(1) على سبيل المثال، يعرّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تنمية القدرات على أنها «العملية التي يحصل من خلالها الأفراد والمنظمات والمجتمعات على القدرات وتقويتها والحفاظ عليها لوضع أهدافهم الإنمائية وتحقيقها بمرور الوقت»، انظر:

UNDP, «Supporting Capacity Development, The UNDP Approach» (2008), 4, http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/support-capacity-development-the-undp-approach/. See also Deborah Eade, Capacity-Building: An Approach to People-Centered Development (Oxford: Oxfam, 1997); and Deborah Eade, «Capacity Building: Who Builds Whose Capacity?,» Development in Practice 17, no. 4–5 (2007): 630–39.

(2) Oisín Tansey, Regime-Building: Democratization and International Administration (Oxford: Oxford University Press, 2009), 55.

السلطة من الجهات الأجنبية إلى المسؤولين المحليين[1]، ومع ذلك فإن فعالية المساعدة المشروطة تعتمد على السياق السياسي ووجود موارد بيروقراطية كافية لضمان تقديم المكافآت الموعودة مقابل الامتثال فقط.

ثالثًا: قد يسعى المتدخلون للتأثير على من يفوز في الانتخابات (الفرضية 5C)، إذ تشير الأدبيات إلى إمكانية تطبيق «الهندسة الانتخابية» في مجتمعات ما بعد الحرب، وذلك جزئيًا بهدف تشجيع اختيار النخب «المعتدلة» التي من المرجّح أن تدعم الإصلاح. ومن التقنيات لتحقيق هذا الهدف؛ صياغة النظم الانتخابية ومكافأة المرشحين المعتدلين وتوفير التدريب أو المشورة لأحزاب معينة أو معاقبة أو استبعاد الأطراف التي قد تقوض الأهداف الدولية[2].

رابعًا: يمكن للجهات الأجنبية الفاعلة أن تحل مؤقتًا محل مؤسسة حكومية معينة، وبالتالي تمكين التنمية على المدى الطويل (الفرضية 5D)، لاسيّما أن استبدال القدرات المحلية أمر شائع في وقت مبكر من التدخلات، كما هو الحال في الشرطة الأجنبية التي تساعد على فرض النظام والقانون الأساسي في غياب قوة شرطة محلية عاملة[3]، وفي بعض الحالات قد يستمر الاستبدال حتى بعد أن تبدأ المؤسسات المحلية في عملها، لاسيّما عندما يكون عمل هذه المؤسسات أقل بكثير من المعايير التي حددتها الجهات الأجنبية، وفي حين أن الموظفين الأجانب أنفسهم قد يكونون مسؤولين عن كل من بناء القدرات والإحلال، فإن النشاطين مختلفين: الأول يسعى إلى تدريب المسؤولين المحليين، بينما يسعى الأخير إلى أداء الخدمات نيابة عنهم. تجادل نظرية تبعية المسار أدناه بأن توفير الوظائف الحكومية

---

(1) انظر:

Judith Green Kelley, Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004); and Wade Jacoby, The Enlargement of the European Union and NATO: Ordering from the Menu in Central Europe (Cambridge: Cambridge University Press, 2004.(

(2) عن النظم الانتخابية، انظر:

Reilly, Democracy in Divided Societies, 7; and Horowitz, Democratic South Africa? On electoral training or advice, see Thomas Carothers, «Democracy Assistance: The Question of Strategy,» Democratization 4, no. 3 (1997): 113; and Paris, At War's End, 191–99. On sanctioning or excluding parties, see, e.g., Stedman, «Spoiler Problems in Peace Processes,» 9–12.

(3) ones et al., Establishing Law and Order after Conflict; and David Bayley, Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad (New York: Oxford University Press, 2006.(

من قبل الجهات الأجنبية الفاعلة في الواقع يثني الجهات الفاعلة المحلية عن تطوير قدراتها الخاصة، ومع ذلك يعتقد العديد من الجهات الأجنبية الفاعلة أن الإنجاز المؤقت للوظائف الأساسية ضروري لتجنب الانهيار وتمكين الإصلاح اللاحق.

خامسًا: يمكن لبناة المؤسسات الأجنبية زيادة شعبية الإصلاح من خلال الحملات الدعائية وتطوير المجتمع المدني (فرضية 5E)، إذ يعد الرأي العام في أي مجتمع مهم لنجاح الإصلاح. ويشير أشداون إلى أن «**النضال من أجل إعادة بناء الدولة والمجتمع لا يمكن كسبه بدون الحصول على دعم السكان المحليين أولاً**»، وشدد على أن موافقة الجمهور مطلوبة في النهاية للجهات الفاعلة الأجنبية لاستخدام سلطاتها التنفيذية[1]، وبالمثل يلاحظ السفير الأمريكي السابق في أفغانستان زلماي خليل زاد «**أن الاتصال الفعّال هو أمر حيوي لنجاح أي برنامج لإعادة الإعمار**»[2]، إذ يعتقد أيضًا أن تطوير منظمات المجتمع المدني يعزز قدرة الجمهور على ممارسة آرائهم ويحتمل أن يشجع النخب على تحسين مؤسسات الدولة[3].

سادسًا: يمكن للمنظمات الأجنبية ذات السلطة القانونية التنفيذية تحسين جودة مؤسسات الدولة من خلال فرض تغييرات في القوانين أو اللوائح دون موافقة المسؤولين المحليين (الفرضية 5F)[4]، فعلى سبيل المثال، استخدمت الإدارات الدولية في كوسوفو وتيمور الشرقية والعراق سلطتها لإنشاء الأساس القانوني للتشريعات في غياب هيئة تشريعية منتخبة، لاسيّما أن الفرض ممكن فقط إذا كان هناك تفويضاً إدارياً، ومن المحتمل أن يعتمد أيضًا على القدرة البيروقراطية، حيث أن التخطيط الفعال وتوحيد الجهود أمران حاسمان لضمان أن يكون للقانون المفروض تأثير حقيقي وأن الجهات الفاعلة المحلية تقبل فرضه، غير أن تغيير القانون أو القواعد الرسمية لا يزيد بالضرورة من احتمال امتثال المسؤولين المحليين للقانون[5].

(1) Ashdown, Swords and Ploughshares, 128, 147–48, 219.

(2) Zalmay Khalilzad, «How to Nation-Build: Ten Lessons from Afghanistan,» National Interest 80 (Summer 2005): 23–24.

(3) Paris, At War's End, 194–99. See also Katia Papagianni, «Participation and State Legitimacy,» in Building States to Build Peace, ed. Charles Call and Vanessa Wyeth (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2008), 63; and Dobbins et al., Beginner's Guide to Nation-Building, 200–207.

(4) Tansey, Regime-Building, 42.

(5) انظر على سبيل المثال:

Leroux-Martin, Diplomatic Counterinsurgency.

من المؤكد أن المؤيدين لنظرية الموارد الدولية يدركون بأن الموارد ليست متاحة دائمًا وأن أي تقدم يعتمد إلى حد ما على الظروف المحلية التي يحدث فيها بناء المؤسسات، ومع ذلك فإن الادعاء الأساسي لنظرية الموارد الدولية هو أن الموارد الأعلى يمكن أن تعوض الظروف السيئة وتمكين الجهات الأجنبية من تحسين مؤسسات الدولة.

النظرية البديلة 2: تبعية المسار

تعتمد النظرية البديلة الثانية على الأدبيات التي تدرس التطور السياسي في غياب التدخل الأجنبي، واستنادًا إلى تاريخ أوروبا الغربية والتحديث والدمقرطة في بلدان مثل كوريا الجنوبية، لاحظ العلماء الظروف المحددة والنادرة التي تمنح النخب الحوافز لإنشاء مؤسسات شاملة مرتبطة بالتنمية السياسية، وأن غياب فترات التغيير الكبير أو المنعطفات الحاسمة تجعل من المؤسسات راسخة ومن المحتمل أن تكون متهيئة للاستمرار في المستقبل[1]، على الرغم من إمكانية الافتراض بأن الجهات الأجنبية بإمكانها توفير نوع من المنعطف الحرج الذي سيمكن من تحقيق تحسينات مستدامة ذاتياً، فإن الأعمال التي تحلل تاريخ التطور السياسي تشك عمومًا في حدوث ذلك، لاسيّما أنّ المؤسسات السابقة الراسخة وصعوبة تغيير المجتمعات من الخارج، تجعل من غير المحتمل بالنسبة للجهات الأجنبية تحقيق تحسن ملموس في مؤسسات الدولة.

تحدد الأدبيات عدة عمليات تدريجية مختلفة لكيفية تطوير المؤسسات السياسية وتوحيدها، إذ تجادل نظرية التحديث بأن التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية (بما في ذلك، على سبيل المثال التحضر والتعليم والمجتمع المدني) يعزز كل منهما الآخر، ويرى أن النمو الاقتصادي يمكّن من تطوير الديمقراطية ومؤسسات الدولة المرغوبة[2].

(1) Acemoglu and Robinson, Economic Origins of Dictatorship and Democracy, 24. On critical junctures, see James Mahoney, «Path Dependence in Historical Sociology,» Theory and Society 29, no. 4 (2000): 507–48..

(2) انظر:

inter alia, Seymour Martin Lipset, «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy,» American Political Science Review 53, no. 1 (1959): 69–105; Huntington, Political Order in Changing Societies, 5–8; and Acemoglu and Robinson, Why Nations Fail, 443–45

على النقيض من ذلك، يدّعي تشارلز تيلي أن دولاً قوية في أوروبا الغربية ظهرت بسبب ضرورات المنافسة العسكرية الخارجية، ويشرح كيف يحتاج قادة الأنظمة السياسية لجمع الموارد لخوض الحروب، ومن خلال جمع الإيرادات من الضرائب أو غيرها من الوسائل، ينتهي الأمر أحيانًا عن غير قصد بإنشاء مؤسسات دولة قوية[1] لاسيّما أن فوكوياما يحدد مسارين محتملين للتنمية السياسية: أحدهما انعكاس المسار الذي وصفه تيلي، والذي لاحظه في بروسيا وفرنسا والصين، وعملية أخرى من «الإصلاح السياسي السلمي» والتعبئة الاجتماعية، والتي وجدها حدثت في الولايات المتحدة وبريطانيا في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين[2].

يصف باحثون آخرون التطور السياسي بأنه حركة من نظام سياسي «استخلاصي» أو «محدود الوصول» غير مرغوب فيه تهيمن عليه النخب إلى نظام سياسي مرغوب فيه أكثر أو «مفتوح الوصول»[3]. وفي ظل نظام سياسي استخراجي، تستخدم النخب التهديد بالعنف وتوزيع المحسوبية للحد من المعارضة المحتملة من قبل بقية السكان، إذ يتطلب التحول إلى المؤسسات السياسية الشاملة أن تدرك النخب أن لديها مصلحة في الموافقة على مؤسسات جديدة ستحد من قوتهم، كما حدث خلال الثورة المجيدة في إنجلترا على سبيل المثال[4]. بعد هذه المنعطفات الحرجة يمكن أن يحدث اعتمادٌ على المسار الذاتي مما يؤدي إلى تطوير مؤسسات سياسية أكثر فاعلية وخاضعة للمساءلة، ومع ذلك، فإن الشروط المحددة المرتبطة بالتحولات من المؤسسات الاستخراجية إلى المؤسسات الشاملة متنازع عليها ومعقدة ويصعب تحديدها حتى في وقت لاحق.

يسلط دوغلاس نورث وجون واليس وباري وينغاست الضوء على أهمية «سيادة القانون للنخبة، والمنظمات التي تعيش دائمًا في المجالين العام والخاص والسيطرة الموحدة على الجيش»، في حين أشار أسيموغلو وروبنسون الى دور المجتمع المدني، «الصدمات» عدم

(1) Charles Tilly, «War Making and State Making as Organized Crime,» in Bringing the State Back In, ed. Peter B. Evans, Dietrich Rüschemeyer, and Theda Skocpol (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), 169–91.

(2) Fukuyama, Political Order and Political Decay, chap. 13..

(3) انظر، على سبيل المثال:

North, Wallis, and Weingast, Violence and Social Orders, chap. 2 and 3.

(4) Acemoglu and Robinson, Why Nations Fail, chap. 4.

المساواة الاقتصادية والعولمة[1]، ومن هذا المنظور من غير المرجّح أن تكون الجهات الأجنبية الفاعلة قادرة على إحداث انتقال كبير في النظام السياسي عن قصد أثناء التدخل الأجنبي، حتى لو تم تهيئة الظروف المناسبة، فإن عملية الانتقال نحو نظام سياسي أكثر شمولية قد تستغرق عقودًا أطول بكثير من التدخلات المطروحة هنا.

علاوة على ذلك، فإن العلماء الذين يدرسون تاريخ التطور السياسي يشككون بشكل عام في قدرة الأجانب على تشجيع الإصلاح المحلي، إذ يشك أسيموغلو وروبنسون في أن التدخل الأجنبي يمكن أن «**يهندس» الازدهار**»[2]، وكتب فوكوياما أنه «**يجب على كل مجتمع أن يكيف [النماذج الغربية للتنمية] مع ظروفه الخاصة وأن يبني على تقاليد السكان الأصليين**»[3]، لاسيّما أن هؤلاء المؤلفون يشكّون في أن التنمية السياسية ممكنة ما لم تسعى الجهات الفاعلة المحلية إلى تحقيقها بمفردها في غياب التشجيع الأجنبي[4]. يعترف هؤلاء الكتاب أيضًا بأن الجهات الأجنبية تحاول غالباً إقناع الجهات الفاعلة المحلية بدعم الإصلاح مثل استخدام الشروط مقابل المساعدة أو الحملات العامة، ومع ذلك فإنهم يجادلون في مثل هذه الجهود التي فشلت في كثير من الأحيان لأن المنظمات الغربية غالبًا ما تكون ملزمة بالاستمرار في تقديم المساعدة حتى لو لم تفي الدول بالمطالب الأجنبية[5].

يمكن أن يحدث التدخل الأجنبي أيضًا في المجتمعات التي يوجد فيها تاريخ من التطور

(1) North, Wallis, and Weingast, Violence and Social Orders, 26; and Acemoglu and Robinson, Economic Origins of Dictatorship and Democracy, 31–42.

(2) Acemoglu and Robinson, Why Nations Fail, 446–55. Michael Mazarr similarly observes, «Forcible state building simply cannot be accomplished by outsiders in any sustainable or authentic way.» «The Rise and Fall of the Failed-State Paradigm: Requiem for a Decade of Distraction,» Foreign Affairs 93 (2014): 117–18.

(3) Fukuyama, Political Order and Political Decay, 320.

(4) يوضح فوكوياما: «حدثت غالبية حالات بناء الدولة الناجحة والإصلاح المؤسسي عندما ولّد المجتمع طلبًا محليًا قويًا على المؤسسات... الطلب المحلي غير الكافي للمؤسسات أو الإصلاح المؤسسي هو أهم عقبة أمام التطوير المؤسسي في الدول الفقيرة... ما نعرفه عن تقنيات وآفاق توليد الطلب على المؤسسات من الخارج واسع النطاق وغير مشجع، انظر:

Fukuyama, State-Building, 47–48. See also Timothy Donais, Peacebuilding and Local Ownership: Post-Conflict ConsensusBuilding (London: Routledge, 2012), 3–4.

(5) Fukuyama, State-Building, 48; and Acemoglu and Robinson, Why Nations Fail, 453–55..

السياسي القوي، في مراجعة للأعمال المتعلقة ببناء الدولة بقيادة الولايات المتحدة، يجادل جيسون براونلي بأن المؤسسات الموجودة مسبقًا، بدلًا عن الموارد هي التي تحدد النجاح النسبي للتدخل الأمريكي[1]. ففي اليابان على سبيل المثال، يدّعي براونلي أن بناء الدولة الناجح «**كان قائمًا من البداية إلى النهاية على المؤسسات التي طورها اليابانيون بالفعل... بما في ذلك بيروقراطية البلاد وبرلمانها وسلطتها الملكية الرمزية**»[2]، ويجادل بأن مجتمعات مثل الفلبين وهايتي والعراق حيث لم تبني الجهود الأمريكية على مؤسسات موجودة إلا القليل، لذلك كانت جهود بناء الدولة التي تقودها الولايات المتحدة أقل نجاحًا.

وبالمثل، تلاحظ الدراسات الإحصائية لبناء السلام أن المجتمعات ذات المستويات المنخفضة من التنمية الاقتصادية أو الديمقراطية قبل الحرب أقل احتمالية لتحقيق النتائج المرجوة، وبالتالي فإنها تشكل مستوى أعلى من «الصعوبة» للجهات الفاعلة الأجنبية[3]، إذ يلاحظ الخبير الاقتصادي موسى أبرامو فيتز أنه بعد الصراع العنيف «تمر المجتمعات ذات المستويات القوية من التطور (في مصطلحاته، «القدرة الاجتماعية») بمرحلة «اللحاق بالركب» من النمو الاقتصادي السريع[4]، ومن ثم فإن الأدبيات المتعلقة بالاعتماد على المسار تتوقع أن يكون الأمر صعبًا، إن لم يكن من المستحيل على المتدخلين الأجانب بناء مؤسسات دولة عالية الجودة في مجتمعات بدون تاريخ من الديمقراطية والتنمية الاقتصادية. ومع

(1) يضيف براونلي: «حيثما وجدت، تمكّن هذه البنية التحتية السياسية الولايات المتحدة من تجديد وتعديل المؤسسات السابقة، غالبًا بسرعة كبيرة، وفي الإعدادات الاقل ملائمة، يتعثر بناء الأمة - أحيانًا على الرغم من المحاولات المطولة التطوير المؤسسي... لقد نجحت الولايات المتحدة أكثر من غيرها في بناء الدولة بشكل واضح (وبسرعة أكبر) عندما تكون المدخلات قد استندت إلى المؤسسات والتقاليد المحلية، انظر:

Can America Nation-Build?,» 315, 339. For a similar argument, see Fukuyama, State-Building, 51–52

(2) Brownlee, «Can America Nation-Build?,» 325.

(3) تستخدم هذه الدراسات الإحصائية التنمية الاقتصادية والسياسية قبل الحرب كمتغير ضابط قادر على قياس نجاح أو فشل بناء الدولة بناءً على ما إذا كان المجتمع سيصل إلى عتبة معينة من التنمية السياسية، انظر:

Doyle and Sambanis, Making War and Building Peace; James Dobbins, Laurel E. Miller, Stephanie Pezard, Christopher S. Chivvis, Julie E. Taylor, Keith Crane, Calin Trenkov-Wermuth, and Tewodaj Mengistu, Overcoming Obstacles to Peace: Local Factors in Nation-Building (Santa Monica, CA: RAND, 2013), 205–8.

(4) Moses Abramovitz, «Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind,» Journal of Economic History 46, no. 2 (June 1, 1986): 385–406.

ذلك، قد يكون التحسن السريع من دمار ما بعد الحرب ممكنًا في المجتمعات التي لها تاريخ قوي في التطور السياسي ومن غير المؤكد أن يكون توفر المساعدة الأجنبية ضروري أو مفيد لتسهيل عملية إعادة البناء.

فرضيات نظرية الاعتماد على المسار

تركز الأعمال الموصوفة أعلاه بشكل أساسي على شرح الاستمرارية والتغيير في المستوى العام للتطور السياسي للمجتمع، وفي أدناه سوف أستخلص من هذه الحجج وضع فرضيات محددة تنطبق على بناء المؤسسات الأجنبية المدعومة (انظر الجدول 2.6)، إذ تتوقع نظرية تبعية المسار فيما يتعلق بنتائج الإصلاح أن تؤدي جهود الإصلاح إلى تحسين مؤسسات الدولة لتتناسب مع أعلى جودة تاريخية لهذه المؤسسات ذات الصلة في ذلك المجتمع وليس أعلى (الفرضية 6).

الجدول (2.6) فرضيات نظرية الاعتماد على المسار

النتيجة المتوقعة	فرضيات العملية
H6: من المحتمل أن يكون بناء المؤسسات بقيادة أجنبية ناجحًا فقط عندما يكون هناك تاريخ من مؤسسات ذات جودة أعلى.	H6A: من المرجح أن تتبع مؤسسات الدولة الجديدة والتي تم إصلاحها أشكال ونماذج مؤسسات الدولة الموجودة سابقًا داخل المجتمع المستهدف. H6B: سوف تنخفض جودة مؤسسات الدولة ذات الجودة العالية بين المؤسسات الأخرى داخل المجتمع بمجرد انخفاض الموارد الدولية. H6C: الدعم الخارجي يقلل من رغبة الجهات الفاعلة الداخلية في السعي للإصلاح.

تركز هذه الفرضية على التطور التاريخي لمؤسسة الدولة المستهدفة بدلًا عن المستوى الأوسع للتطور السياسي في المجتمع، إذ إن الجودة الماضية من المرجح أن تجعل مؤسسة في الدولة المستهدفة أكثر ملاءمة لجهود الإصلاح الخارجي، ويمكن قياسها بطريقة تتفق مع جودة المؤسسة أثناء الإصلاح وبعده، ومع ذلك، فمن المتوقع أن يكون المستوى العام للتطور السياسي في الماضي ونوعية مؤسسة الدولة الرئيسة مرتبطين بشكل وثيق، وفي غياب التاريخ لمؤسسات الدولة عالية الجودة الموجودة مسبقًا، لا تتوقع نظرية الاعتماد على المسار أن ينجح الإصلاح المدعوم من الخارج، إذ إن العملية التي يتم من خلالها تقديم الإصلاح تشكل فرصة أخرى لتقييم الادعاءات التي تعبر عنها نظرية تبعية المسار.

إذا كانت المؤسسات السابقة على مستوى يمكن تطويرها وتقيدها، فيجب على مؤسسات الدولة الجديدة التي تم إصلاحها أن تتبع أشكال ونماذج مؤسسات الدولة الموجودة سابقًا داخل المجتمع المستهدف بدلًا عن النماذج الأجنبية (الفرضية A6)، قد تشمل الأشكال والنماذج الموجودة مسبقًا لمؤسسات الدولة القواعد الرسمية أو الهياكل أو الممارسات غير الرسمية، ويمكن أن تتضمن الأدلة ضد هذه الفرضية ملاحظات مفادها أن المسؤولين في المجتمعات التي تشهد تطورًا سياسيًا أو اقتصاديًا منخفضًا قبل الحرب يمكنهم تبني مؤسسات الدولة البيروقراطية العقلانية بسرعة.

إذا نجح التدخل الأجنبي المزود بموارد جيدة في تحسين مؤسسة حكومية بسرعة وعلى عكس الفرضية 6A، تتوقع نظرية تبعية المسار أن تنخفض جودة مؤسسة الدولة هذه إلى المستوى التاريخي للتطور بمجرد تقليل الموارد الدولية (الفرضية 6B). تستند هذه الفرضية إلى الاعتراف بأن المسؤولين الأجانب غالبًا ما ينفذون الحوكمة نيابة عن السكان المحليين المسؤولين خلال جهود الإصلاح[1]، كما أنه يقوم على فرضية أن الإصلاح قد لا يمكن استدامته لأن جودة مؤسسات الدولة تعتمد على الافق الأوسع للتنمية الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع، إذ يشكك عدم الاستدامة المحتملة للإصلاح في الفرضية القائلة بأن التحسينات في بعض مؤسسات الدولة يمكن أن تسهل التنمية السياسية الأوسع للمجتمع على المدى الطويل.

يدّعي بعض الباحثين الذين يحللون إمكانات الإصلاح المدفوع محليًا، ليس فقط أن بناء المؤسسات المدعومة من الخارج من غير المرجّح أن ينجح، ولكن أيضًا من المرجح أن يقلل الطلب المحلي على الإصلاح (الفرضية 6C)[2]، إذ يؤكد روبرت بيتس، على سبيل المثال، أن المساعدة المالية الخارجية تقلل من حافز النخب المحلية على بناء مؤسسات حكومية بمفردها، مما يقوّض مسارًا حاسمًا نحو التنمية السياسية[3]، كما زعم من أجريتُ معهم

(1) Fukuyama, State-Building,

(2) ذلك لأن المجتمع الدولي «يأتي غنيًا جدًا ومليئًا بالقدرات لدرجة أنه يميل إلى المزاحمة بدلاً عن استكمال ضعف قدرات الدولة في البلدان المستهدفة»، وهناك سبب آخر يمكن أن يؤدي بناء المؤسسات المدعومة من الخارج إلى تقويض القدرات المحلية هو «هجرة العقول» الداخلية، حيث قد يسعى الأفراد ذوو المهارات العالية إلى وظائف ذات رواتب أعلى نسبيًا داخل المنظمات الدولية أو غير الحكومية. انظر:
Fukuyama, Political Order and Political Decay, 139; see also Easterly, White Man's Burden

(3) Robert H. Bates, Prosperity and Violence: The Political Economy of Development (New York: Norton, 2010), chap. 4.

مقابلات في كوسوفو أنه طالما كان المسؤولون الدوليون يحققون في الفساد وتنظيم الجريمة، لم يكن لدى الفاعلين المحليين حافزاً كبيراً لتعريض أنفسهم للخطر من خلال التحقيق في مثل هذه الجرائم، واعترافًا بأن العمل الأجنبي القوي قد يثني المسؤولين المحليين عن متابعة الإصلاح، فقد تبنت بعض البعثات الأجنبية بشكل صريح مناهج أكثر تحفظًا لبناء المؤسسات.

يجادل الممثل الأعلى للأمم المتحدة كريستيان شوارتز شيلينغ في البوسنة والهرسك من عام 2006 إلى عام 2007، بأن الطريقة الوحيدة لجعل المسؤولين البوسنيين يعززون مؤسسات الدولة هو أن «يتراجع» المجتمع الدولي[1]، ومع ذلك حتى إذا اتبعت الجهات الأجنبية نهجًا أكثر تحفظًا، فإنها لا تخلق بالضرورة الظروف التي من شأنها أن تدفع الجهات الفاعلة المحلية إلى السعي إلى الإصلاح في غياب التدخل الأجنبي، إذ كما يعترف المسؤولون المحليون بأن الفاعلون الأجانب الذين «يتراجعون» لا يزالون يتمتعون بالسلطة والموارد لمواصلة الإصلاح، حتى لو لم يستخدموا ذلك.

تتداخل بعض تنبؤات نظرية تبعية المسار مع نظريتي للمعارضة المحلية، وفي الواقع، فإن أحد الأسباب التي تجعل مؤسسات الدولة تعتمد على المسار هو أن النخب قد ترى تهديدًا لمصالحها وتعيق الإصلاح، وقد تختلف نظريتي للمعارضة المحلية عن نظرية تبعية المسار من خلال القول بأن التغييرات التي تهدد الأهداف القومية أو شبكات الزبائنية التابعة للنخب الحاكمة من غير المرجح أن تتحقق في الاصلاح بشكل خاص، في حين أن الإصلاحات الأخرى أكثر جدوى، لاسيّما أننظرية الاعتماد على المسار تشكك بشكل عام في أي تغييرات سريعة لمؤسسة ما.

استنتاج

يصف هذا الفصل ثلاث نظريات بديلة تشرح عملية الإصلاح ونتائجه، وتؤكد نظريتي للمعارضة المحلية على الأهمية السياسية للأهداف القومية وشبكات الزبائنية، إذ تتوقع

(1) High Representative's TV Address to the Citizens of BiH, January 31, 2006, http://www.ohr.int/?p=38178; see also Valery Perry and Soeren Keil, «The OSCE Mission in Bosnia and Herzegovina: Testing the Limits of Ownership,» Nationalities Papers 41, no. 3 (2013): 371–94; and Edward Joseph, «Ownership Is Over-Rated,» SAIS Review of International Affairs 27, no. 2 (Summer–Fall 2007): 109–23.

تحقيق أكبر قدر من النجاح عندما يتجنب الإصلاحيون الأجانب المطالب أو التوصيات التي تهدد هذه المصالح الجوهرية بينما لا يزالون يجدون طرقًا لتحسين مؤسسات الدولة، وعلى النقيض من ذلك، تجادل نظرية الموارد الدولية بأن الإصلاحيين الأجانب يمكنهم التغلب على المعارضة إذا توفرت لهم الموارد الكافية، بينما تدعي نظرية تبعية المسار أن جودة المؤسسات السابقة بإمكانها تحديد إمكانية التحسينات المستقبلية، وفي الفصول الأربعة التالية لدراسات الحالة سوف تُقيّم فرضيات هذه النظريات بشكل منهجي.

الفصل الثالث

إنشاء الحكومات المركزية في كوسوفو والعراق

شهدت كوسوفو حالة من الفوضى بعد حرب 1999، وكانت بعثة الأمم المتحدة (بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو) مكلفة بإدارة الوضع فيها حتى تقرير الوضع النهائي للإقليم الذي تم تحديده، مما يعني أن كوسوفو ستحصل على الاستقلال، وتبقى جزءًا من صربيا أو بعض البدائل الأخرى. أحرزت البعثة تقدماً سريعاً في إنشاء إدارة مؤقتة تديرها الأمم المتحدة للفترة من عام 1999 إلى عام 2001، ومن ثم إنشاء حكومة منتخبة «مؤقتة» تم تحديد نطاق صلاحياتها الدستورية، لاسيما أن البعثة قد حققت هذا النجاح المبكر بسبب شعور الألبان بأن الامور تسير إلى حد كبير نحو استقلال كوسوفو والذي مثّل الهدف القومي الألباني الرئيسي، إلا أن تحول بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو في عام 2002 إلى سياسة تأخير مفاوضات الوضع النهائي (وبالتالي الاستقلال) إلى أن تفي مؤسسات كوسوفو بمعايير الحكم العالية، مما يعني بصورة واضحة أن هذا الامر قد هدد الأهداف القومية الألبانية، والتي بدورها أدت إلى نمو استياء شعبي ونخبوي بلغ ذروته في أعمال شغب عاصفة في آذار (مارس) 2004. وعلى الرغم من الموارد الهائلة، اضطرت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو إلى تقليل مطالبها والبدء في مفاوضات الوضع النهائي، لاسيما أن سجل ووثائق بعثة الأمم المتحدة وجهدها في بناء حكومة مركزية في كوسوفو سيكون الحالة الأولى للدراسة في هذا الفصل، وبالتالي سنقدم مثالًا واضحًا لكيفية تهديد المطالب الخارجية للمصالح المحلية، والتي يمكن أن تخلق معارضة تضر أو تؤخر الإصلاح.

شكلت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو وسلطة الائتلاف المؤقتة في العراق – (دراسة الحالة الثانية في هذا الفصل)، من بين أمثلة قليلة فقط سعت فيها بعثة

ذات موارد عالية إلى بناء حكومة مركزية من الصفر[1]، لاسيما أن كوسوفو والعراق مدهشان أيضًا لوجود القليل من الأشياء المشتركة بينهما بصرف النظر عن التدخل الدولي، إذ كانت كوسوفو دولة أوروبية صغيرة فقيرة نسبيًا (يبلغ عدد سكانها 2 مليون نسمة) وقد رحبت الأغلبية السكانية المهيمنة بالتدخل الأجنبي، بينما كان عدد سكان العراق 28 مليون نسمة وثروة نفطية وبنية عرقية طائفية مختلفة، وقليل من الدعم المحلي لوجود التحالف.

على الرغم من هذه الاختلافات اضطرت كلتا البعثتين لتقديم تنازلات بوجه المعارضة الشعبية، في العراق طوّرت سلطة الائتلاف المؤقتة خطة لاحتلال ممتد (طويل) لبناء مؤسسات ديمقراطية، ومع ذلك، جادل الزعيم الديني الشيعي آية الله العظمى علي السيستاني بأن خطة سلطة الائتلاف المؤقتة لم تكن ديمقراطية بما فيه الكفاية لأن هيأة صياغة الدستور المقترحة لن يتم انتخابها، وقاد السيستاني حملة مقاطعة النخبة، مما أجبر الاخيرة على تقصير احتلالها للعراق وتقويض رؤيتها لمؤسساته.

اعترفت المؤسسات التي اقترحتها سلطة الائتلاف المؤقتة بالأغلبية الشيعية في العراق، وبالتالي لم تكن تهدد بوضوح الأهداف القومية الشيعية على النحو المبين أدناه، ومع ذلك، كان السيستاني قادراً على تنظيم معارضة عامة فعالة بسبب مكانته الفريدة. تظهر كلتا دراستي الحالة كيف يمكن للمصلحين الأجانب تحقيق أكبر قدر من النجاح عندما يختارون مطالبهم لتجنب المعارضة المحلية، على الرغم من أن أصول المعارضة المحلية قد تتباعد أحياناً عن المصلحتين المقترحتين في نظريتي اعتمادًا عل الخصائص الفريدة لبعض المجتمعات[2].

تطور الحكومة المركزية في كوسوفو 1999-2008

بذلت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو من عام 1999 إلى عام 2008 عددًا من الجهود الطموحة لبناء المؤسسات المؤقتة في كوسوفو، بما في ذلك إنشاء حكومة مركزية

(1) مثال آخر هو تيمور الشرقية، إذ أجبرت المعارضة الشعبية أيضًا بعثة تابعة للأمم المتحدة على التنازل عن مطالبها، انظر:

Radin, «Domestic Opposition,» 121.

(2) يعتمد هذا الفصل جزئيًا على مقالي الذي يحلل الجهود التي تبذلها هذه البعثات لتحقيق ذلك الجدول الزمني الانتخابي المفضل لديهم. انظر:

Radin, «Domestic Opposition

تلبي المعايير الغربية للفعالية والمساءلة وسيادة القانون، لاسيما أن هذه المؤسسات سوف تتحول في نهاية المطاف إلى مؤسسات الحكم في كوسوفو المستقلة بعد عام 2008، وعندما تتدخل المؤسسات التي اقترحتها بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو في عمل شبكات النخب المستقلة، فإنها سوف تواجه معارضة شديدة، وعندما تكف عن التدخل، تكون البعثة أكثر قدرة على تحسين الوضع في كوسوفو.

السياق

خلال التسعينيات، وبعد تفكك يوغوسلافيا، مارست الحكومة الصربية سيطرة متزايدة على كوسوفو، التي كانت في السابق منطقة تتمتع بالحكم الذاتي داخل جمهورية صربيا الاشتراكية، إذ لعبت كوسوفو دورًا هامًا في الخطاب القومي الصربي، ويرجع ذلك جزئيًا إلى أن الصرب كانوا يشكلون في وقتٍ ما غالبية السكان، ومع ذلك، تقلص عدد السكان الصرب، وبحلول عام 1990، كان أكثر من 80 في المائة من السكان يتألفون من ألبان كوسوفو، وعلى الرغم من موقف الأقلية الصربية، قمعت حكومة بلغراد الأغلبية الألبانية واستبعدتها من المؤسسات التي تديرها الدولة[1].

قاوم ألبان كوسوفو الاضطهاد الصربي بعدة طرق، وأنشأوا نظام «مؤسسات موازية»، ثم شكلوا فيما بعد مجموعة حرب عصابات مسلحة تسمى جيش تحرير كوسوفو (KLA)، وبعد الهجمات التي قام بها جيش تحرير كوسوفو عام 1999على السلطات الصربية، نقلت صربيا قوات الأمن إلى كوسوفو، وتصاعد الصراع، وبعد محادثات السلام الفاشلة في مؤتمر رامبوييه في فرنسا في شباط (فبراير) 1999، تدخل الناتو عسكريًا وقصف أهدافًا صربية في كوسوفو وصربيا[2].

انتهت الحرب باتفاق مقنن صادر بقرار من مجلس الأمن الدولي رقم 1244، والذي قضى بأن تنسحب القوات الصربية من كوسوفو ويحدد أن الإقليم سيحصل على استقلال سياسي مؤقت عن صربيا تحت إدارة تابعة للأمم المتحدة، وهي (بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة

(1) على الرغم من أن الصرب يمثلون تاريخيًا الغالبية العظمى من سكان كوسوفو، لاسيما أن المقاطعات والأراضي كانت مهمة في الخطاب القومي الصربي، وبحلول التسعينيات كان الألبان يشكلون نسبة 82.2 في المائة من السكان، بينما شكّل الصرب والجبل الأسود نسبة 10.9 في المائة فقط عام 1991، انظر:
Judah, Kosovo: What Everyone Needs to Know, 59.

(2) Daalder and O’Hanlon, Winning Ugly.

في كوسوفو). بقي الوضع السياسي النهائي لكوسوفو غير محدد[1]، وفضلاً عن معارضة صربيا الشديدة لاستقلال كوسوفو، عارضت العديد من الدول الأخرى منح الاستقلال في أعقاب الحملة الانفصالية العنيفة لجيش تحرير كوسوفو، وبدلًا عن مواجهة نقاش مثير للجدل حول استقلال كوسوفو في عام 1999، قررت الولايات المتحدة وحلفاؤها وأعضاء آخرون في المجتمع الدولي تأجيل مسألة وضع كوسوفو المستقبلي إلى أجل غير مسمى[2].

شرعت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو إلى توفير «إدارة مؤقتة لكوسوفو تحت إشراف البعثة الامية، إذ يمكن لشعب كوسوفو من خلال هذه الادارة المؤقتة التمتع باستقلال ذاتي كبير «وتطوير» مؤسسات مؤقتة لحكم ذاتي ديمقراطي ومستقل»[3]. ولتحقيق هذه الأهداف، كان لدى بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو موارد إجمالية عالية، وإنْ كانت بها بعض الثغرات، فضلًا عن امتلاك الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو «سلطات تشريعية وتنفيذية كاملة، بما في ذلك إدارة السلطة القضائية[4]».

كما استفادت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو من وجود أعداد كبيرة من الموظفين الأجانب، وعلى الرغم من أنها واجهت بعض الصعوبات المبكرة في التجنيد ونشر موظفين أجانب واتهامات بالفساد والمخالفات الأجنبية[5]، فقد تم انشاء قوة كوسوفو (KFOR) وهي البعثة العسكرية الدولية التي فوضها القرار 1244 لإنفاذ اتفاقية السلام، إذ بلغ عديدها 45000 في عام 2000 (19.3 لكل 1000 نسمة)، وكان هناك أيضًا 4731 شرطيًا

(1) انظر:

UN Resolution 1244 (June 10, 1999), https://unmik.unmissions.org/united -nations-resolution-1244; and Phillips, Liberating Kosovo, 115–16

(2) Daalder and O'Hanlon, Winning Ugly, 179–80.

(3) UN Resolution 1244 (1999), para. 10, 11; see also UN, «Report of the SecretaryGeneral on United Nations Interim Administrative Mission in Kosovo,» July 12, 1999, S/1999779/, https://reliefweb.int/report/albania/report-secretary-general-un-interim administration-mission-kosovo-12-jul-1999.

(4) Brand, «Development of Kosovo Institutions,» 8–9. See also UN, «Report of the Secretary-General on United Nations Interim Administrative Mission in Kosovo,» para. 35–42.

(5) انظر على سبيل المثال:

Walter Mayr, «The Slow Birth of a Nation,» Spiegel Online, April 24, 2008, http://www.spiegel.de/international/world/confusion-and-corruption-in-kosovo-the-slow-birth-of-a-nation-a-549441.html

مدنيًا في عام 2002، والتي بلغت 2.38 لكل 1000 ساكن، وهو مستوى أعلى بكثير من المعيار المطلوب المحدد في الفصل الثاني، لاسيما أن كوسوفو استفادت أيضًا من الدعم المالي الدولي والذي بلغ 526 دولارًا أمريكيًا نصيب كل فرد من المساعدة الاقتصادية في العامين الأولين بعد الحرب، وهي ثاني أعلى نسبة (بعد البوسنة) مدرجة في دراسة مؤسسة راند عن بناء الدول[1].

ومع ذلك، لم يكن لدى بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو سوى موارد بيروقراطية معتدلة، وقد تعلم مسؤولو بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو صراحةً من مشاكل التنسيق في البوسنة، إذ كانت هناك منظمات متعددة موجودة دون قيادة واضحة في كوسوفو[2]، وكان للممثل الخاص للأمين العام (SRSG) السلطة النهائية على «الركائز» الأربعة للبعثة، على الرغم من وجود تقارير عن إشكالية التنسيق اليومي بينها[3].

أظهرت البعثة درجة معينة من التعلم التنظيمي، ولاسيّما مراجعة مطالبها في أعقاب أعمال الشغب عام 2004، ومع ذلك كانت قوة كوسوفو تحت سيطرة الناتو - وليس الأمم المتحدة، ولا تزال هناك ثغرات يمكن تحديدها في التخطيط والتنسيق، على سبيل المثال، لم تكن هناك خطة واضحة لمتابعة مفاوضات الوضع النهائي قبل عام 2004، وعندما وصلت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو لأول مرة في حزيران (يونيو) وتموز (يوليو) 1999، كانت البنية التحتية المادية لكوسوفو مدمرة إلى حد كبير، ولم تكن مؤسسات الحكومة المركزية موجودة فعلياً.

كتب تيم جوداه أنه «من المستحيل التقليل من فوضى كوسوفو في أعقاب الحرب»، وأوضح مسؤول في الأمم المتحدة في ذلك الوقت « أن كوسوفو الآن كانت مثل الغرب المتوحش، باستثناء أنها لا تملك قنابل يدوية وبنادق AK-47»[4]، كما اندلعت أعمال عنف بين

(1) Dobbins et al., Europe's Role in Nation-Building, 243, 246, 259.

(2) وأوضح أحد المسؤولين: «نظرنا إلى الهيكل المدني في البوسنة وقلنا أنه مهما حدث، لا نفعل ذلك مرة أخرى في كوسوفو»، انظر:

O'Neill, Kosovo, 37.

(3) انظر:

Brand, «Development of Kosovo Institutions,» 9–10.

(4) Judah, Kosovo: War and Revenge, 286–96; and Peter Finn, «Gunman Kills Serb in Café in Kosovo,» Washington Post, December 21, 1999.

الفصائل السياسية في كوسوفو - عام 2009، إذ اعترف ناظم بلاكا بقتل سبعة عشر شخصًا نيابة عن الحزب الديمقراطي الكوسوفي (PDK)، في بدايات الفترة الاولى التي اعقبت الحرب[1]، لاسيما أن المؤسسات التي أدارها الألبان شملت المؤسسات «الموازية» التي تم تطويرها سابقًا، ومؤخرًا قيام جيش تحرير كوسوفو بإنشاء «حكومة مؤقتة» كما زعمت السلطة[2]، ومع ذلك فإن الحكومة المركزية بعد الحرب كانت غير موجودة فعليًا من أجل القيام بفعالياتها والمساءلة والالتزام بالقانون، أحرزت الحكومة المركزية في سلّم الدرجات (0) من (3) في كل فئة، بإجمالي درجة (0) من (9).

يمتلك اقليم كوسوفو درجة معينة من الحكم الذاتي تاريخيًا، وفي سبعينيات القرن العشرين «العصر الذهبي» اكتسبت كوسوفو الحكم الذاتي ضمن جمهورية صربيا وكان لها مكانها في البرلمان والحكومة والشرطة، على الرغم من أن المنطقة كانت أقل ازدهارًا عن باقي أنحاء يوغوسلافيا (سجلت الفعالية 2 من 3)[3]، وبحلول عام 1970 كان ثلثا الحزب الشيوعي والإدارة المحلية من الألبان، وفي عام 1981 كان ثلاثة أرباع قوات الأمن من الألبان، مما يعني أن الألبان كان لديهم درجة من المشاركة في مؤسسات الدولة، على الرغم من أن الصرب كانوا لا يزالون ممثلين تمثيلًا زائدًا إلى حد ما (سجلت المساءلة 1 من 3)[4].

كان هناك نظامًا قضائيًا متطورًا وسيادة القانون في كوسوفو خلال الفترة اليوغوسلافية، وتم دمج المحامين الألبان الذين تم تدريبهم وممارستهم في يوغوسلافيا السابقة في نهاية المطاف في القضاء الذي تحكمه بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو (UNMIK)[5]، لكن تاريخ التمييز ضد الألبان، وسجل التنمية الاقتصادية المنخفضة، وعدم الاستقرار يشير إلى انخفاض مؤشر سيادة القانون مقارنة بالجمهوريات اليوغوسلافية الأخرى

(1) «EULEX Detains Self-Confessed Political Killer,» B92, December 1, 2009, https://www.b92.net/eng/news/crimes.php?yyyy=2009&mm=12&dd=01&nav_id=63417. See also Perritt, Kosovo Liberation Army, 153

(2) Brand, «Development of Kosovo Institutions,» 10–11.

(3) انظر:

Judah, Kosovo: What Everyone Needs to Know, 54–57; and Skendaj, Creating Kosovo, 38–39.

(4) Skendaj, Creating Kosovo, 39.

(5) Although not without controversy, as the lawyers refused to implement the Serb law in force at the time and UNMIK eventually reverted to the legal code in force in the territory in 1989. O'Neill, Kosovo, 79–81.

(حلّ مؤشر سيادة القانون في المرتبة 2 من3)[1]. بناءً على هذه الدرجات، كانت درجة الجودة التاريخية الإجمالية للحكم المركزي (5 من 9)، إذ يلاحظ سكنداج أيضًا أن السكان «طوروا توقعات مشتركة وعالية» حول حاجة الدولة لتوفير الحماية والخدمات، والتي من شأنها تشكيل وجهات النظر الألبانية للحكم في ظل بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو[2].

إن قمع صربيا لكوسوفو في تسعينيات القرن الماضي لم يدمر فقط مؤسسات الحكم في كوسوفو ولكنها مهّدت الطريق لاستمرار الصراع بين الأعراق كقضية رئيسية هناك في فترة ما بعد الحرب، لاسيما أن العديد من الصرب غادروا بعد الحرب مفضّلين عدم العيش في منطقة يسيطر عليها الألبان (بقي بعضهم)، إذ وردت أنباء عن أعمال عنف قام بها بعض الألبان ضد الصرب[3]، وبدلاً عن حماية الألبان من الصرب كما كان متوقعًا في الأصل، ستركز البعثة بشكل أكبر على تأمين حقوق صرب كوسوفو في نظام حكم يهيمن عليه الألبان، ومع ذلك قاطع الصرب إلى حد كبير المؤسسات التي أنشأتها البعثة.

وعلى الرغم من المناقشات حول تطوير مؤسسات كوسوفو التي تركز على حقوق صرب كوسوفو، كانت نتائج الإصلاح تتوقف على الجهود التي تبذلها بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو والتفاعل بين الفصائل الألبانية في كوسوفو وبعثة الأمم المتحدة، وهو محور دراسة الحالة الواردة أدناه[4]، إذ عارض فصيلان رئيسيان من ألبان كوسوفو السلطة

(1) Ramet, Three Yugoslavias, 293–307.

(2) Skendaj, Creating Kosovo, 39–40.

(3) يستشهد كينج وماسون في كتاب (Peace at Any Price, 53) بتقديراته أن ستمائة إلى ثمانمائة صربي قُتلوا في كوسوفو في أول سنة بعد الصراع، لكن خلال المناقشات يجادل آخرون في أن هذا المستوى من العنف قد حدث بالفعل، اوردت هذه المعلومات بناءً على مناقشة مع المسؤولين والمحللين الأجانب في مدينتي بريشتينا ونيويورك بين عامي 2009-2010؛ كتب جوداه Judah: «غادر العديد من [الصرب] لأنهم كانوا خائفين، ولم يرغب كثيرٌ منهم في العيش في منطقة يهيمن عليها الألبان، وأن العديد منهم تعرضوا للترهيب ببساطة في منازلهم... لاسيما في البداية، إذ كانت جرائم القتل شائعة، لكنها انخفضت إلى الصفر تقريبًا بحلول عام 2007 «، انظر:

Judah, Kosovo: What Everyone Needs to Know, 98.

(4) حول ردود فعل صرب كوسوفو على بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، انظر:

Petersen, Western Intervention in the Balkans, 170–71, 186; and Tim Judah, The Serbs: History, Myth and the Destruction of Yugoslavia, 3rd ed. (New Haven, CT: Yale University Press, 2009), 354–57.

الصربية خلال التسعينيات، وتطورت بعض هذه الفصائل أو عناصر منها بدورها إلى أحزاب سياسية رئيسية بعد عام 1999، اعتمدت على الخطاب في زمن الحرب وشبكات الزبائنية في حملات تعزيز موقفها، كان الفصيل الأكثر رسوخاً هو الرابطة الديمقراطية لكوسوفو)، بقيادة إبراهيم روجوفا، إذ تبنت سياسة اللاعنف وأنشأت حكومة منتخبة من «المؤسسات الموازية» التي تقدم خدمات التعليم والرعاية الصحية خارج الحكومة التي يهيمن عليها الصرب[1]، والتي جاء تمويلها جزئيًا من الضرائب غير الرسمية، ومن الأموال التي تم جمعها من الشتات الألباني في الخارج، ووفقًا للمقابلات فأن جزءًا من هذه الواردات جاء عن طريق شبكات التهريب والانشطة الاجرامية، ويبدو أن شبكات الزبائنية المرتبطة بالمؤسسات الموازية وجمع الأموال امتدت إلى فترة ما بعد الحرب[2].

ظهر الفصيل الرئيسي الآخر من جيش تحرير كوسوفو والذي تم تنظيم فيه العديد من المنظمات الإقليمية المستقلة إلى حد كبير، كل منظمة إقليمية موالية للقائد الإقليمي المحلي، ومن بين هؤلاء القادة ظهر هاشم تاتشي من منطقة درينيتشا زعيماً سياسياً لحزب جيش تحرير كوسوفو، والذي أصبح فيما بعد زعيم للحزب الديمقراطي الكوسوفي PDK الذي تطور إلى أحد الأحزاب السياسية الرئيسية في كوسوفو، فيما قاد راموش هاراديناج حزباً سياسياً ثانياً، وهو التحالف من أجل مستقبل كوسوفو (AAK) والذي انبثق من جيش تحرير كوسوفو، والذي استمد الكثير من دعمه من منطقة دوكاجيني[3]. كان لجيش تحرير كوسوفو جهوده الخاصة لجمع التبرعات في الخارج[4]، ولاحظ المحللون والمسؤولون أيضًا أنه تم تمويل جزء كبير من جيش تحرير كوسوفو من خلال أنشطة غير مشروعة مثل الاتجار بالمخدرات[5]، وبعد خمسة عشر عامًا من نهاية الحرب زعم الخبراء أن الحزبين اعلاه استمرا

(1) Howard Clark, Civil Resistance in Kosovo (London: Pluto Press, 2000), 84–119.

(2) Perritt, Independence for Kosovo, 89; and interviews with local analysts, Pristina, winter 2010.

(3) Skendaj, Creating Kosovo, 42.

(4) Perritt, Independence for Kosovo, 89.

(5) Michael Dziedzic, Laura Rozen, and Phil Williams, «Lawless Rule versus Rule of Law in the Balkans,» USIP Special Report 97, December 2002, 10. See also Radoslava Stefanova, «Fighting Organized Crime in a UN Protectorate: Difficult, Possible, Necessary,» Southeast European and Black Sea Studies 4, no. 2 (May 2004): 261. Interviews with local analysts, Pristina, winter 2010.

في جمع الأموال من خلال حماية المضاربات والفساد وتزوير الانتخابات وتهريب المخدرات والسجائر والزيوت[1]، لاسيما أن الاحزاب التي انبثقت من جيش تحرير كوسوفو كانت تشعر بالولاء والمسؤولية تجاه الأفراد الذين انضموا إلى جيش تحرير كوسوفو أثناء الحرب، وسعوا إلى ضمان توظيفهم في فترة ما بعد الحرب[2].

سعى ألبان كوسوفو إلى مجموعة من الأهداف القومية، والتي يمكن فهمها على أنها حلول مختلفة لكيفية حلّ الوضع النهائي لكوسوفو منها: يمكن أن تظل كوسوفو جزءًا من صربيا وتحقق الاستقلال، وتتحد مع ألبانيا وغيرها من المناطق ذات الأغلبية الألبانية في البلدان المجاورة، أو تستمر في ظل الإدارة الدولية، إذ يوضح بيلومب كيلميندي: وادعم انا هذا الطرح بأن نسبة الألبان الذين أعربوا عن تفضيلهم للاستقلال ازدادت على مدار إدارة بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، وعلى وجه الخصوص، انخفض عدد المستجيبين الألبان المؤيدين للخيار الأكثر جذرية المتمثل في الوحدة مع ألبانيا من 18 في المائة في تموز (يونيو) 2002 إلى 2,5 في المائة في 2006[3]، وحتى مع بعض الدعم للهدف القومي الأكثر راديكالية المتمثل في الوحدة مع ألبانيا، ركز الخطاب السياسي للنخبة على الاستقلال طوال فترة ولاية بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو.

كما لاحظ أحد مستشاري ثاتشي في عام 1999 قائلًا: «يكاد يكون من المستحيل التمييز» بين برامج [الأحزاب المختلفة]، فقد كان لديها جميعًا ثلاث قضايا رئيسية: اولًا الاستقلال؛ وثانيًا الاستقلال؛ وثالثًا الاستقلال»[4]، وواصلت الأحزاب السياسية الرئيسية حملتها على أساس الخطاب القومي المركّز بشأن الاستقلال طوال فترة ولاية بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو كما هو مفصل أدناه، ولم يكن القادة الألبان متحمسين لمنح حقوق سياسية خاصة للصرب، ولكنهم كانوا متحمسين لها طالما كانت هذه الحقوق مرتبطة بتحقيق استقلال كوسوفو ذات الطابع الألباني، لاسيما أن القادة الألبان كانوا على استعداد لتقديم تنازلات،

(1) مقابلات مع محللين ومسؤولين محليين ودوليين، بريشتينا، شتاء 2010، انظر:
«Time to Go Straight: The EU and America Are No Longer Prepared to Tolerate Graft in Kosovo,» Economist, March 18, 2010; and Matthew Brunwasser, «Trial Opens for 7 Kosovars in Organ-Trafficking Ring,» New York Times, October 4, 2011.

(2) Perritt, Kosovo Liberation Army, 152–53. 30 Kelmendi and Radin, «UNsatisfied?,» 1003.

(3) Kelmendi and Radin, «UNsatisfied?,» 1003.

(4) ICG, «Starting from Scratch in Kosovo» Europe Report, no. 83 (December 13, 1999): 11.

إذ شكلت أولوية تحقيق الاستقلال ردود فعل ألبان كوسوفو على جهود بعثة الأمم المتحدة وعلى بناء مؤسسات تمثيلية، وقد أثرت ردود الفعل هذه بدورها على نجاح عمل البعثة[1].

أقوم أدناه بتحليل ثلاث مراحل منفصلة للإصلاح على النحو المبين في الجدول (3-1) مراحل بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، مرحلة الجهد الأولي لتطوير المؤسسات المؤقتة من 1999 إلى 2001، ومرحلة المعايير قبل سياسة الوضع من 2002 إلى 2004، ومرحلة مفاوضات الوضع النهائي من2005 إلى 2008.

المرحلة الأولى: تطوير مؤسسات الحكومة المركزية المؤقتة، حزيران (يوليو) 1999– كانون الاول (ديسمبر) 2001

خلال المرحلة الأولى، سعت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو إلى تحقيق ثلاثة مطالب رئيسية: تشكيل حكومة مؤقتة، ووضع إطار لحكومة منتخبة، وضمان انتخاب هذه الحكومة. هذه المطالب لم تهدد ألبان كوسوفو، كونها لم تهدد الهدف القومي الاكبر في تحقيق الاستقلال، لاسيما أن هذه المؤسسات كانت ضرورية للتقدم نحو هذا الهدف. ستحتاج كوسوفو المستقلة إلى نوع ما من مؤسسات الحكم المركزية، ويمكن أن تنتقل المؤسسات المقترحة من بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو إلى مؤسسات حكم مركزية لكوسوفو المستقلة حتى لو لم تضع بعثة الأمم المتحدة خطة للتنازل عن السلطة، كما أن مطالب بعثة الأمم المتحدة لم تهدد شبكات الزبائنية للنخب الحاكمة لأن مؤسساتها دمجت الأحزاب السياسية الرئيسية، ونظرًا لانعدام تهديد الأهداف القومية أو شبكات الزبائنية فإن نظرية المعارضة المحلية تتوقع أن النخب والسكان لن ينخرطوا في معارضة كبرى.

في الواقع، كان هناك القليل من المعارضة المنظمة لبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو حتى عام 2001، على الرغم من سعي النخب الألبانية في كوسوفو إلى استغلال دورها في زمن الحرب والهياكل الموازية لما قبل الحرب في السلطة السياسية داخل هذه المؤسسات الجديدة.

(1) King and Mason, Peace at Any Price, 120.

الجدول (3.1) تطوير مؤسسات الحكم المركزية في كوسوفو

المرحلة	تهديد بعثة الامم المتحدة للمطالب	شكل المعارضة	نجاح نسبي	الموارد الدولية	جودة المؤسسة في نهاية المرحة من 9
اعلى مستوى من التنمية قبل التدخل (عقد السبعينيات – القرن العشرين (العصر الذهبي ذهبي)	-	-	-	-	5
جودة المؤسسات في بداية التدخل (حزيران 1999)	-	-	-	-	صفر
1- الاطار الدستوري (2001-1999)	-	عامة محدودة	عالي	عالي، مع بعض الفجوات	3
2- المعايير قبل الحالة (2004-2002)	الاهداف القومية وشبكات الزبائنية	خاصة وعامة	محدودة ولكن مع عنف	عالي، مع بعض الفجوات	4
3- بداية نهاية مفاوضات الوضع (2008-2005)	-	خاصة وعامة	محدودة	عالي، مع بعض الفجوات	5

عُيّن برنارد كوشنير في تموز (يوليو) 1999، كأول ممثل دائم للأمين العام لبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، والذي وصل إلى كوسوفو لتولي منصب الممثل الخاص للأمين العام المؤقت سيرجيو فييرا دي ميلو، وكان هدفه يتمثل في تطوير المؤسسات الحاكمة في كوسوفو، إذ عمل كوشنير أولًا على إنشاء فترة انتقالية وهيكل يمكن للبعثة عن طريقه أن تحكم كوسوفو مؤقتًا وتأمين السيطرة الكاملة على الإقليم من الهياكل الموازية المتنافسة بقيادة محلية. وصل كوشنير بعد يوم واحد، وعقد الاجتماع الأول للمجلس الانتقالي لكوسوفو والذي كان يهدف إلى تقديم هيكل رسمي للنخب الكوسوفية والألبانية والصربية، وتقديم المشورة إلى بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو[1]، إذ أصدر كوشنير في 25 تموز (يوليو) 1999 أول تقرير لبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو والذي حدد سلطات بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو: «جميع السلطات التشريعية والتنفيذية فيما يتعلق بكوسوفو، بما في ذلك إدارة السلطة القضائية، منوطة ببعثة الأمم

(1) Brand, «Development of Kosovo Institutions,» 10.

المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو ويمارسها [الممثل الخاص للأمين العام]»[1]، وفي الواقع استخدم كوشنير السلطة الممنوحة لبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو بموجب القرار 1244، المدعوم بجيشه وبيروقراطية وموارد للتفاوض مع النخب في كوسوفو وتوفير نظام سياسي مناسب.

لم يكن المسؤولون الألبان في كوسوفو داعمين بشكل اولي لجهود بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، ووفقا لأحد التقارير فأن النخب في كوسوفو قد استخدمت المجلس الانتقالي لكوسوفو «كمنصة للسياسة لمختلف المشاركين، [بدلًا عن] أي مشاركة جادة في عملية صنع السياسة في بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو»[2]، لاسيما أن الزعيم الالباني ثاتشي اشتكى من أن كوسوفو ظلت تحت حكم صربيا على الرغم من وجود بعثة الأمم المتحدة وأن الألبان «لم يُسمح لنا بتقديم مساهماتنا»[3]. تلقت البعثة شكاوى مماثلة بأنها لم تأخذ في الاعتبار بما فيه الكفاية الرأي المحلي الذي مثلته رابطة كوسوفو الديمقراطية وصرب كوسوفو، وسرعان ما أدى هذا القلق إلى قيام كوشنير بإنشاء الهيكل الإداري المؤقت المشترك لبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو(JIAS) بقيادة بعثة الأمم المتحدة لحكم كوسوفو مؤقتًا حتى إجراء الانتخابات[4]، إذ نصت الاتفاقية المنشئة لـلهيكل الإداري المؤقت على أن المؤسسات الموازية التي يسيطر عليها كوسوفو «سوف تتغير وتدريجياً »، مما يخفف المخاوف من أن قادة كوسوفو لن يكونوا كذلك قادرين على الحفاظ على شبكات الزبائنية في الحكومة الجديدة[5]، كما يبدو أن الضغط على ثاتشي من قبل الولايات المتحدة وبريطانيا ساعد في إقناعه على اتباع مطالب الأمم المتحدة[6].

(1) UNMIK Regulation No. 19991/, July 25, 1999, 1.1–2, http://www.unmikonline.org / regulations/1999/reg0199-.htm.

(2) Brand, «Development of Kosovo Institutions,» 11.

(3) Barbara Crosette, «Kosovo Rebels' Political Chief Call for U.N. Representation,» New York Times, September 17, 1999, A3.

(4) Brand, «Development of Kosovo Institutions,» 11; and Perritt, Kosovo Liberation Army, 154.

(5) Brand, «Development of Kosovo Institutions,» 12.

(6) A New York Times article noted, «Ms. Albright and Prime Minister Tony Blair of Britain, who both visited Kosovo—'made it very clear to Thaci that he had to deal with Kouchner and the United Nations.'» Scott Erlanger, «After Slow Start, UN Asserts Role in Running Kosovo,» New York Times, August 11, 1999.

تمكنت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في ظل الهيكل الإداري المؤقت في كوسوفو من تأسيس بدايات المؤسسات المركزية الحاكمة في كوسوفو، وأدارت بعثة الأمم المتحدة «الإدارات الإدارية» التي تشبه الوزارات، وكان لكل منها مدير دولي وآخر مشارك محلي، كما أنشأت هذه الإدارات مدونة قانونية وجمعت وخصصت الإيرادات الضريبية[1]، ومع ذلك لم يتم انتخاب مدراء هذه الإدارات، كما واجهت في بعض الأحيان عقبات محلية، فقد اشتكى ثاتشي على سبيل المثال من «مضايقات» من قبل شرطة بعثة الأمم المتحدة، في حين أن مسؤولي الرابطة الديمقراطية لكوسوفو تباطأوا في القضاء على الهياكل الموازية[2]، ومع ذلك،لم تكن المعارضة المحلية واسعة النطاق أو منهجية بشكل خاص.

إن أحد أسباب عدم وجود معارضة هو أنه كان هناك دعم شعبي عام لبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، وأظهر استطلاع مبكر أن بعثة الأمم المتحدة عدت أكثر شرعية من الهياكل الموازية الألبانية[3]، وبالمثل أشارت مجموعة التركيز في نيسان (أبريل) عام 2000 إلى أن «ألبان كوسوفو يؤيدون الاستقلال بقوة، لكن يبدو عليهم الصبر، لاسيما أن الألبان يعتقدون أن مستقبل كوسوفو يجب أن يقرره الناس الذين يعيشون هناك، ولكن يقبل الكثيرون في أن مستقبلهم يمكن أن يحدده المجتمع الدولي، ويمكن اعتبار هذا أمرًا مرغوبًا فيه»[4]. لاحظ تقرير مجموعة الأزمات الدولية (ICG) أنه «على الرغم من أن عدد الألبان الذين لا يعتقدون أن وطنهم يجب أن يكون مستقلاً في نهاية المطاف يمكن أن يتناسب بشكل مريح مع الوضع، لكن معظمهم يفهمون أن الاستقلال الآن غير ممكن ويعلم الكثيرون ويجادلون أيضًا بأنه غير مرغوب فيه في الوقت الحاضر»[5].

كانت الخطوة التالية لبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة هي تطوير وثيقة تحدد صلاحيات الحكومة المنتخبة بما في ذلك البرلمان والسلطة التنفيذية والتي لن تمس الوضع النهائي

(1) ICG, «Kosovo Report Card,» 27–30. 41 Brand, «Development of Kosovo Institutions,» 12–25

(2) Brand, «Development of Kosovo Institutions,» 12–25

(3) Skendaj, Creating Kosovo, 55.

(4) National Democratic Institute (NDI), «Kosovar Voices: Divisions, Coexistence, Democracy Focus Groups and In-Depth Interviews» (2000), http://web.archive.org /web/20110108101917/ https://www.ndi.org/files/1085_ksv_focgrp.pdf.

(5) ICG, «Kosovo Report Card,» 24.

لكوسوفو، إذ أدت المناقشات الأولية داخل المجتمع الدولي إلى صياغة «إطار قانوني» تمت الموافقة عليه من قبل خماسية الناتو (الولايات المتحدة وألمانيا وفرنسا وإيطاليا والمملكة المتحدة) والأمانة العامة للأمم المتحدة في أوائل عام 2001، وبدأ هانس هيكروب خليفة كوشنير في آذار (مارس) 2001، في صياغة مجموعة عمل مشتركة من ممثلي الأمم المتحدة وكوسوفو لوضع اللمسات الأخيرة على إطار العمل[1]، وقد اعترض المشاركون المحليون على عناصر الإطار وضغط المسؤولون الألبان من أجل وضع حد زمني لولاية بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو وإنشاء محكمة دستورية والقدرة على الدعوة إلى استفتاءات وتقليص المقاعد المخصصة للأقليات داخل البرلمان.

لاحظ الباحثون القانونيون سابقة من تجربة كوسوفو في ظل الحكم اليوغوسلافي للدفاع عن قدر أكبر من الحكم الذاتي، موضحين كيف يمكن أن تؤدي تجربة الحكم السابقة إلى تبني نظرية تبعية المسار[2]، إذ يلاحظ أويسين تانسي أن أعضاء الوفد الكوسوفي كانوا قادرين على الصياغات لتطوير الوثيقة بما في ذلك نجاحهم بإضافة عدة فصول وإقناع بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو بتسمية الوثيقة إطارًا «دستوريًا» وليس «قانونيًا»[3]، ومع ذلك فإن بعض الألبان انسحبوا من العملية في مواجهة عدم استعداد البعثة لتقديم تنازلات، وعارض ثاتشي الوثيقة على أساس أنها «ستأخذ هدف شعب كوسوفو، وهو الاستقلال كرهينة»[4].

أصدرت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو الإطار الدستوري، على الرغم من معارضة كوسوفو المحدودة باعتبارها لائحة بعثة الأمم المتحدة رقم 9/2001 في 15 أيار (مايو) 2001[5]، إذ دعا الإطار إلى إجراء انتخابات لتحديد القيادة الجديدة لمؤسسات

(1) Brand, «Development of Kosovo Institutions,» 30–31; and Tansey, Regime-Building, 124–25.

(2) جادل المسؤولون الألبان في كوسوفو بأن كوسوفو كان لديها دستور في عام 1974، وأن خبراء كوسوفو القانونيين وضعوا مسودة دستور خاصة بهم، انظر:

Tansey, Regime-Building, 127; and Brand, «Development of Kosovo Institutions,» 31.

(3) Tansey, Regime-Building, 127–29.

(4) King and Mason, Peace at Any Price, 121. The ICG reports that «PDK was the most outspoken critic of the Constitutional Framework.» ICG, «Kosovo: Landmark Election,» Europe Report no. 120 (November 21, 2001): 10–11

(5) تختلف المصادر حول ما إذا كانت السلطات المحلية قد وقّعت على الإطار الدستوري، ووفقًا لتانسي لم يُطلب من القيادة الألبانية أبدًا التوقيع ولن تفعل لو تم ذلك، اما الكاتب براند فقد ذكر بأن روجوفا

الحكم الذاتي المؤقتة، ووضع إطار العمل أيضًا لحماية حقوق الأقليات وأنشأ نظامًا قضائيًا له سلطة الحد من الروابط النشطة للحكومة الجديدة، ومع ذلك احتفظت البعثة بالسيطرة على العديد من السلطات والتي تشغلها عادة الحكومات المركزية السيادية بما في ذلك المالية والميزانيات، وتعيين القضاة وتكليفهم ومراقبة إنفاذ القانون والمؤسسات الأمنية، علاوة على ذلك، لم يحد الإطار الدستوري صراحةً من سلطة الممثل الخاص للأمين العام بموجب قرار الأمم المتحدة رقم 1244، مما يعني أن الممثل الخاص للأمين العام يمكن أن ينقض قرارات الحكومة المنتخبة حديثًا[1].

حتى مسؤولي كوسوفو الذين أعربوا عن معارضتهم لإطار العمل شاركوا في انتخابات تشرين الثاني (نوفمبر) 2001، والتي فاز بها حزب الرابطة الديمقراطية لكوسوفو بنسبة 46 في المائة من الأصوات وحصل حزب الاتحاد الديموقراطي الكوسوفي على 26 المائة، وحصل حزب التحالف من اجل مستقبل كوسوفو على نسبة 8 في المائة، بينما حصل ائتلاف من الأحزاب الصربية على 11 في المائة، وتشكلت حكومة ائتلافية واسعة ضمت الأحزاب الصربية بعد سبعة أشهر من الانتخابات، وبعد مفاوضات بوساطة بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو. وسيصبح روجوفا رئيس الرابطة الديمقراطية لكوسوفو الرئيس، في حين أن باجرام ريكسيبي من حزب الرابطة الديمقراطية لكوسوفو سيصبح رئيسًا للوزراء - ووفقاً لبعض الروايات تم استبعاد ثاتشي بسبب معارضة الولايات المتحدة الذي كان يُنظر إليه على أنه أكثر راديكالية[2].

واصلت الأحزاب الألبانية بعد الانتخابات التعبير عن رغبتها في المزيد من السلطة وتعبيد الطريق نحو الاستقلال، وأيدت الجمعية القرارات التي تعارض تفاوض بعثة الأمم المتحدة

وهاراديناي قد وقعا على الإطار الدستوري، لكن ثاتشي رفض التوقيع، وبالعودة إلى السجلات الرسمية الخاصة ببعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، لاسيما الوثيقة المرقمة 9/2001 نجد توقيع هيكيروب فقط، انظر:

Brand, «Development of Kosovo Institutions,» 31; Tansey, Regime-Building, 129; and UN, «On a Constitutional Framework for ProvisionalSelf-Government in Kosovo,» UNMIK/REG/20019/, May 15, 2001, http://www.unmikonline.org/regulations/2001/reg0901-.htm.

(1) UN, «On a Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo,» chaps. 2 and 12.

(2) Phillips, Liberating Kosovo, 125.

للإدارة المؤقتة في كوسوفو بشأن الحدود مع مقدونيا والموافقة على القيم التي كافح من اجلها جيش تحرير كوسوفو في زمن الحرب الا أن البعثة نقضت لاحقا كلا القرارين[1]، ومع ذلك فإن المعارضة الألبانية الواسعة النطاق لمؤسسات كوسوفو الجديدة لم تكن ملحوظة بشكل خاص ويرجع ذلك جزئيًا إلى الانقسام بين ثاتشي الأكثر راديكالية وقادة حزب الرابطة الديمقراطية لكوسوفو الأكثر اعتدالًا، وقد حاولت الحكومة المنتخبة حديثًا والتي تشرف عليها بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، قيادة الإقليم والتأكد من أن الحكومة تقدم الخدمات، وإن لم يكن بالمستوى الذي يرضي المراقبين الأجانب[2].

حققت البعثة نجاحًا متواضعًا في إنشاء مؤسسات الحكم الذاتي في كوسوفو، وتحولت مؤسسات الحكم المركزية في كوسوفو من كونها غير موجودة فعليًا إلى تحقيق إجمالي للدرجات (3) من (9):

- الفعالية (1 من 3): تمكنت (الهيكل الإداري المؤقت المشترك (JIAS و(مؤسسات الحكم الذاتي المؤقتة PISG) من سن القوانين وتقديم بعض الخدمات، على الرغم من أن الممثلين الألبان أعطوا الأولوية لمتابعة الاستقلال عن تنفيذ الحوكمة الفعالة[3].
- المساءلة (1 من 3): كانت هناك انتخابات، وتم اختيار بعض ممثلي الأقليات، ولكن ظلت هناك تحديات أمام حقوق الأقليات، علاوة على ذلك، احتفظت البعثة بالسلطة النهائية على التشريع والحكومة.
- انفاذ القانون (1 من 3): منح الإطار الدستوري قانونًا أساسيًا لأنشاء حكومة مركزية تم تبنيه، لكن يمكن لبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو تجاوزها.

وفي غياب معارضة أكثر حدة، تمكنت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو من استخدام مواردها للتحسين مؤسسات الحكومة المركزية في كوسوفو، كما تتنبأ بذلك نظرية الموارد الدولية ونظرية المعارضة المحلية.

(1) ICG, «Two to Tango,» 6–9.

(2) ICG, 10–20.

(3) Skendaj, Creating Kosovo, 152.

المرحلة 2: المعايير قبل تقرير الوضع وأعمال الشغب

بعد انتخاب مؤسسات الحكم الذاتي المؤقتة، وضعت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو مجموعة ثانية من المطالب، والتي تم التعبير عنها في سياسة تسمى في النهاية «المعايير قبل الحالة» ووفقًا لهذه السياسة، لن تسمح بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو ببدء مفاوضات الوضع النهائي إلا بعد أن تفي كوسوفو بمعايير معينة للحكم، إذ أوضح مايكل شتاينر والذي خلف هيكيروب كممثل خاص للأمين العام في كانون الأول (ديسمبر) 2001 قائلًا: «لا يمكن النظر إلى الوضع النهائي لكوسوفو بطريقة ذات مغزى حتى تتطور مؤسساتها واقتصادها وثقافتها السياسية بحيث يمكنها إدارة نفسها دون دعم خارجي واسع النطاق أو تدخل، وتتمثل فلسفتنا في وجود المعايير قبل الوضع، والتي تعبر عن ضرورة منطقية»[1]، وبناءً على روايات شتاينر ومناقشاته الخاصة يبدو أنه يعتقد أن إضفاء الطابع المؤسسي كان ضروريًا قبل البدء في النقاش عن استقلال كوسوفو وأنها يمكن أن تحقق المعايير التي حددها[2]. على مدى العامين التاليين، أصبحت متطلبات بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو بشأن المؤسسات التي تحتاج كوسوفو للوفاء بها شاقة بشكل متزايد وغير قابلة للتحقيق، مما يهدد الهدف القومي الألباني المتمثل في الاستقلال، لاسيما أن شتاينر قدم في نيسان 2002 ثمانية معايير مرجعية رئيسية[3]، كما حددت البعثة في تشرين الثاني (نوفمبر) 2003 هذه المعايير في 109 معايير فرعية وأصدر لاحقًا وثيقة تتكون من 117 صفحة مع أكثر من 400 إجراء في أذار (مارس) 2004.

كانت العديد من المتطلبات غامضة أو تجاوزت التوقعات المعقولة لكوسوفو، على سبيل المثال، تضمنت خطة تنفيذ معايير كوسوفو شرط « أن تدين الشخصيات العامة (على الصعيدين المركزي والبلديات) بشكل قاطع التصريحات التي تتغاضى أو يحتمل أن تحرض

(1) Michael Steiner, «First Things First: Step by Step in Kosovo,» New York Times, July 24, 2002

(2) Perritt, Independence for Kosovo, 75, 81–82; Phillips, Liberating Kosovo, 138–40; and Radin, «Domestic Opposition,» 108

(3) كانت هذه المعايير (1) مؤسسات ديمقراطية عاملة، (2) سيادة القانون، (3) حرية التنقل، (4) العودة المستدامة وحقوق المجتمعات، (5) الاقتصاد، (6) حقوق الملكية، (7) الحوار، (8) فيلق حماية كوسوفو، انظر:

UNMIK Press Release, «Address to the Security Council by Michael Steiner,» April 24, 2002.

على العنف أو الكراهية بين الأعراق أو أي شكل آخر من أشكال التطرف»[1]. ويبدو أن أحد المسؤولين الدوليين قال مازحاً «إذا استوفت كوسوفو معايير شتاينر، فيجب أن تُمنح على الفور رئاسة المجلس الاوربي، لأن سجلها في مجال حقوق الإنسان سيتجاوز سجل أي دولة في أوروبا الغربية»[2]، كما أخفقت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو في وضع معايير واضحة لتقييم التقدم المحرز والتحسينات المطلوبة في الوظائف الحكومية التي لم تُنقل بعد إلى مسؤولية كوسوفو، وأخرت إجراء تقييم رسمي للتقدم الذي أحرزته كوسوفو فيما يتعلق بالمعايير[3]، في حين أن أكثر المعايير تحديًا ربما تتعلق بتشكيل حكومة تحترم حقوق الصرب، فإن معايير بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو تضمنت أيضًا عناصر تركز على مكافحة الفساد وتجنيد الأقليات، مما يهدد شبكات الزبائنية والنخب الحاكمة[4]، ونظرًا لتهديد المصالح المحلية الأساسية، تتنبأ نظرية المعارضة المحلية بمعارضة عامة واسعة النطاق ومتكررة من أسفل إلى أعلى، فضلًا عن معارضة خاصة محفزة على الأرجح، لاسيما أن كلا الشكلين من المعارضة قد حدثا.

وهذا على الرغم من أن المعارضة العامة ستصبح التحدي الرئيسي لبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، والتي بلغت ذروتها في أعمال الشغب عام 2004، كما أعاقت المعارضة الخاصة جهود بناء القدرات، إذ يوضح إلتون سكنداج أن «النخب الحزبية جلبت شبكات قريتهم أو بلدتهم ووظفت عائلاتهم وأصدقائهم في الإدارة الجديدة، ففي غضون شهرين إلى ثلاثة أشهر، امتلأت الحكومة المركزية في عام 2002 على الفور بأشخاص جدد ليس لديهم خبرة في الإدارة»[5]، لاسيما أن سكنداج يدعي أن ألبان كوسوفو استخدموا هدفهم

(1) UNMIK, «Kosovo Standards Implementation Plan,» March 31, 2004, http://pbosnia.kentlaw edu/symposium/resources/KSIP %20final %20draft %2031 %20March %202004b.htm

(2) Perritt, Independence for Kosovo, 75.

(3) ICG, «Two to Tango,» 18; and Tansey, Regime-Building, 138–39.

(4) على سبيل المثال، تضمنت المعايير التحقيق في الجريمة المنظمة (أن تتوفر هناك الآليات القانونية والمالية والإدارية... لمعالجة الجريمة الاقتصادية في كلٍ من القطاعين العام والخاص، بما في ذلك مصادرة الأصول المكتسبة بطريقة غير مشروعة) و(هناك توزيع عادل للموارد البلدية والوزارية على جميع المجتمعات)، انظر:

«Standards for Kosovo,» December 10, 2003, 8, 10, https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf / %7b65BFCF9B-6D274-E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9 %7d/Kos %20Standards.pdf

(5) Skendaj, Creating Kosovo, 80.

إلى الاستقلال كوسيلة لإسكات الهجمات التي تنتقد الفساد ومخالفات أخرى من خلال وصف المنتقدين بأنهم معارضون للقضية الألبانية[1].

أن الاختيار السياسي للمسؤولين غير المؤهلين، جنبًا إلى جنب مع توفير المشورة الدولية واسعة النطاق كلها اسباب قوضت من تطوير الحكومة المركزية، إذ لم تكن قوانين كوسوفو في الغالب مبنية على أساس علمي أو مدروسة، وبدلًا عن ذلك تم نسخها من بلدان أخرى، بعضها لديه أطر قانونية غير متوافقة[2]، لاسيما أن النظرة العامة عن الوزراء وكبار المسؤولين بأنهم مرتشون وفاسدون ماليًا، ويستشهد سكنداج ببيان عام لوزير سابق: «لقد أسأت استخدام أموال والدي، فلماذا لا أسيء استخدام ميزانية الدولة؟»[3]، ومع ذلك لم تكن هناك ملاحقة قضائية كبيرة للفساد، ويرجع ذلك في جزء كبير منه إلى تسييس القضاء.

بدأ قادة ألبان كوسوفو في الإعراب عن اعتراضات متزايدة على بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو خلال عام 2003 وأوائل عام 2004، ولا سيّما بشأن وتيرة الانتقال وعيوب سياسة المعايير، وبحلول أواخر عام 2003، صرح رئيس الوزراء ريكسيبي، الذي كان يُنظر إليه على أنه معتدل، أنه إذا رفضت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو «نقل المزيد من السلطة إلينا، فإن الأجانب هنا سيواجهون مظاهرات كبيرة، وسيبكي الجميع بعودة بعثة الأمم المتحدة إلى بلادها»[4]. في الوقت نفسه الذي أعربت فيه النخب عن معارضتها، شهدت شعبية بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو تراجعًا واضحًا بين السكان الألبان، وكما تتوقع نظرية المعارضة المحلية واستنادًا إلى الاستطلاعات التي جرت في تلك الفترة، فقد انخفض عدد المؤيدين الذين كانوا راضين عن بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في

---

(1) Skendaj, 155–60.

(2) في تقرير صدر عام 2006، أشار أحد مراكز الأبحاث في كوسوفو إلى أن المحامين في كوسوفو وضعوا قوانين بدون سياسة بحثية: «الأذكياء ينسخون قانونًا أجنبيًا واحدًا فقط ويجمع الأقل ذكاءً قوانين من عدة بلدان، غالبًا من تقاليد قانونية مختلفة»، انظر:

Ilir Dugolli, «Laws without Policy—Waste, Dead Letter and Futility,» KIPRED, Policy Brief Series, Paper no. 4, Prishtina, November 2006, http://www.kipred.org/repository/docs/Laws_Without__Policy_-Waste,_Dead_Letter_and_Futility_618084.pdf. See also Skendaj, Creating Kosovo, 66–67, 82–87.

(3) Skendaj, Creating Kosovo, 72–73.

(4) ICG, «Collapse in Kosovo,» Europe Report, no. 144 (April 22, 2004): 10. See also Perritt, Independence for Kosovo, 71.

كوسوفو من 60 % في تشرين الثاني (نوفمبر) 2002 إلى 42 % في تموز (يوليو) 2003، والى 28 % في تشرين الثاني (نوفمبر) 2003، و23 % في آذار (مارس) 2004 [1].

كان المجتمع الدولي يأمل في تشجيع التعاون العملي بين ممثلي الألبان والصرب داخل جمعية كوسوفو(البرلمان)، ومع ذلك حاول السياسيون الألبان بدلًا عن ذلك تمديد سلطات مجلس كوسوفو، واتبعوا قرارات تركز على الأهداف القومية وتجاهلوا مخاوف الأقليات العملية بشأن اللغة وسياسة التعليم. كان معظم صرب كوسوفو مترددون في المشاركة في المؤسسات المؤقتة للحكم الذاتي والمؤسسات الأخرى التي تدعمها بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو خوفًا من أن تؤدي مشاركتهم إلى دعم استقلال كوسوفو، وربما يكون الفشل في الحصول على دعم أوسع لأجندتهم قد ساهم في القرارات الصربية اللاحقة بشأن الانتخابات المقررة[2].

في النهاية، أدى الاستياء الشعبي من بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، إلى جانب معارضة النخبة، إلى أعمال شغب في آذار (مارس) 2004، إذ شملت أعمال الشغب ما يقدر بخمسين ألف شخصاً وأدت إلى مقتل تسعة عشر شخصاً وإصابة تسعمائة آخرين، فضلاً عن تدمير سبعمائة منزل[3]، وكان سبب اندلاع أعمال الشغب هو ردة فعل شعبية على قصة إخبارية تفيد بأن عددًا من الأولاد الألبان قد غرقوا في نهر إيبار بعد أن طاردهم مجموعة من الصرب، وقد لاحظ أحد التقارير: «إن هذه الاعمال عبارة عن زوبعة فهي من جهة تعبر عن الغضب غير المترابط الذي يبحث عن اتجاه ومنفذ يخرج من خلاله، ومن جهة أخرى هو يظهر تماسك المجموعات وحساباتها[4]»، فيما لفت التحليل اللاحق إلى وجود صلة مباشرة بين أعمال الشغب وتأخير مفاوضات الوضع النهائي، وأشار دبلوماسي بريطاني إلى أن العاملون في بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو وصفوا الاحتجاجات بأنها «تمرد ضد الأمم المتحدة»[5]، وبالمثل كتب المحلل الرئيسي لكوسوفو هنري بيريت: «لا يمكن

(1) Early Warning Surveys, UNDP, copies with author.

(2) ICG, «Two to Tango,» 6–9; Skendaj, Creating Kosovo, 136–39, 152; and ICG, «Kosovo's Ethnic Dilemma: The Need for a Civic Contract,» Europe Report, no. 143 (May 28, 2003): 8–11

(3) ICG, «Collapse in Kosovo,» 15–31.

(4) ICG, 16.

(5) أوضح الدبلوماسي: «تعرض كلٌ مكتب للأمم المتحدة في كوسوفو للهجوم. تم حرق مائة وثمانين سيارة

إنكار أن نوبة الغضب الألباني الكوسوفي الموجه ضد بعثة الأمم المتحدة وصرب كوسوفو في هذين اليومين، والذي عكس إحباط عميق الجذور عند الالبان من الشأن السياسي ووتيرة الانتقال من إدارة الأمم المتحدة إلى الوضع النهائي»(1).

وجد الدبلوماسي النرويجي كاي إيدي في تقرير للأمم المتحدة أن عدم إحراز تقدم نحو مفاوضات الوضع النهائي كان سببًا رئيسيًا للعنف، وكتب: «أن المجتمع الدولي فشل في قراءة مزاج أغلبية السكان وإحباطاتهم ونفاد صبرهم»، وأعتبر أن السعي المستمر للمعايير قبل سياسة الوضع «لا يمكن الدفاع عنه»(2). كما تتنبأ نظرية المعارضة المحلية، أن تعيق المعارضة الشعبية الألبانية الواسعة الإصلاح، استناداً إلى الاعتراف بأن مطالب البعثة كانت تتعارض معها، مما أجبر بعثة الأمم المتحدة على التنازل عن مطالبها، لاسيما أن بعض المسؤولين الدوليين جادلوا بأن الأمم المتحدة لا ينبغي لها أن تمضي قدمًا في مفاوضات الوضع النهائي لأن أعمال الشغب أشارت إلى أن كوسوفو لم تكن على استعداد للاستقلال، ومثل هذا العمل من شأنه أن يفهم على أنه مكافأة عن العنف.

رفض سورينجيسين بيترسن، الممثل الخاص الجديد للأمين العام الذي تم تعيينه في حزيران (يونيو) 2004، المزيد من التأخير في مفاوضات الوضع، وأوضح «إن الشروط الوحيدة التي سأوافق بموجبها على [أن أصبح الممثل الخاص للأمين العام] هي ما إذا كان بإمكاني أن أكون صريحًا بشأن الحاجة إلى الانتقال السريع إلى مفاوضات الوضع النهائي، و... الحاسم في نقل المزيد من السلطة إلى المؤسسات الحكومية المنتخبة في كوسوفو»(3)، وبهذا التغيير في القيادة، ستقوم بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو بدء مرحلة جديدة من عملية الإصلاح.

تابعة للأمم المتحدة. ووصفت البرقيات الأولية للبعثة الأحداث تمرداً على الأمم المتحدة. ثم قام مقر الأمم المتحدة بتحويلها إلى قصة عنف عرقي «، انظر:

Phillips, Liberating Kosovo, 144. See also Radin, «Domestic Opposition,» 111.

(1) Perritt, Independence for Kosovo, 79.

(2) UNSC, «Report on the Situation in Kosovo,» S/2004932/ (November 30, 2004), 3–20, http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/ %7B65BFCF9B-6D274-E9C-8CD3 -CF6E4FF96FF9 %7D/kos %20S2004 %20932.pdf.

(3) نقلاً عن:

Perritt, Independence for Kosovo, 81.

يبدو أن جودة مؤسسات الحكومة المركزية في كوسوفو قد تحسنت للفترة من عام 2002 إلى منتصف عام 2004، إذ اصبحت هذه المؤسسات أكثر فاعلية وحققت (2) درجة من (3) مما انعكس على زيادة الإيرادات الحكومية وتقديم الخدمات، ومع ذلك ظلت المساءلة وإنفاذ القانون للحكومة المركزية ضعيفتين بدرجة (1) من (3) لكل منها، بسبب تحديات الفساد ومحدودية تمثيل الأقليات والإدارة الخارجية المستمرة، وقد ساعدت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو تشجيع التقدم من مجموع (3- 4) من (9) من 2001 إلى 2004، لكن وجود معارضة عنيفة قوض هذا النجاح، ولو كانت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو قد بدأت مفاوضات الوضع النهائي بشكل استباقي بدلًا عن تأخيرها إلى أجل غير مسمى، فمن المحتمل أن يكون قد تم إحراز المزيد من التقدم، كما يتضح من أحداث الفترة المقبلة.

المرحلة 3: دفع بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو نحو تقرير الوضع النهائي 2005-2008

تبنّت الأمم المتحدة بعد أعمال الشغب التي شهدتها كوسوفو مطالب جديدة تضمنت بدء مفاوضات الوضع النهائي، ونقل سلطة إضافية إلى حكومة كوسوفو، وتحديد مجموعة جديدة من المعايير «الأولوية» المخفضة المتعلقة بحماية حقوق الأقليات، وسيادة القانون، والامن. ركزت هذه الأولويات القياسية على أهداف أكثر قابلية للتحقيق مثل مشاركة أكبر للأقليات في الحكومة المحلية وعودة النازحين واللاجئين وتحسين المساءلة القضائية وتوظيف الأقليات الصربية في وزارة الثقافة[1]، كما أعيدت صياغة بعض المعايير المتبقية من خطة تنفيذ معايير كوسوفو لتصبح خطة عمل الشراكة الأوروبية في آب (أغسطس) 2006، والتي حددت المتطلبات طويلة الأجل لانضمام كوسوفو في نهاية المطاف إلى الاتحاد الأوروبي[2]، لاسيما أن نتيجة مفاوضات تحديد الوضع تعتمد أكثر على السياسة الدولية خارج

(1) انظر:
«Standards for Kosovo (with priority Standards indicated),» 5, copy with author; and UNSC, «Report of the Secretary-General on UNMIK,» S/200588/, February 14, 2005, Annex 1, https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/s-200588-.pdf.

(2) مقابلة مع عضو سابق في مكتب تنفيذ المعايير، بريشتينا، جانو آري 2010، انظر:
UNMIK/PISG, «Kosovo Action Plan for the Implementation of European Partnership 2006,» August 2006, copy with author

كوسوفو، إذ كان المجتمع الدولي يأمل في أن تحسين حكومة كوسوفو سيجعل الاستقلال أكثر مصداقية وهذا الاستقلال يمكن أن يكون بمثابة حافز للإصلاح[1].

من خلال بدء مفاوضات تحديد الوضع النهائي، والإشارة إلى أن الاستقلال يمكن أن يكون مرجحًا نتيجة للمفاوضات، لم تعد سياسات بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو تقف في طريق الأهداف الألبانية القومية، على الرغم من أن البعثة واصلت سعيها رسميًا إلى معالجة قضايا الفساد وسيادة القانون ذات الصلة، الا أنه لم يتم تحديد المعايير المرتبطة بها على أنها «أولوية». إن تحديد معايير الأولوية هذه قد قللت من إمكانية التهديد لشبكات الزبائنية القائمة عن طريق الاصلاح الذي تبنته بعثة الأمم المتحدة، وبالنظر إلى عدم وجود تهديد للأهداف القومية أو شبكات الزبائنية تتوقع نظرية المعارضة المحلية أن تتضاءل المعارضة المنظمة، كما تتوقع النظرية بعض التحسين في الجودة المؤسسية في ضوء الموارد الدولية في كوسوفو.

وبالفعل، يبدو أن الدعم الشعبي الألباني لمطالب بعثة الأمم المتحدة أخذ في الازدياد في أواخر عام 2004 وأوائل عام 2005 بسبب تحرك بعثة الأمم المتحدة نحو بدء مفاوضات الوضع النهائي، وبعد الانتخابات في تشرين الاول (أكتوبر) 2004، أصبح هاراديناج زعيم حزب التحالف من اجل مستقبل كوسوفو رئيسًا للوزراء في كانون الاول (ديسمبر) 2004، وبسبب خلفيته في جيش تحرير كوسوفو، كان بعض المراقبين الدوليين يميلون إلى اعتبار هاراديناج زعيمًا أكثر تطرفًا، لكنه عمل بجهد أكبر من سلفه لبناء سلطة تنفيذية أكثر فاعلية والوفاء بالمتطلبات التي حددتها بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو[2]، وقد لاحظت الأمم المتحدة «تنامي النضج السياسي» في كوسوفو، بفضل جهود هاراديناج[3]، وعلى الرغم من ذلك وجهت المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة إليه لوائح اتهام بارتكاب جرائم حرب آذار (مارس) 2005، وتمت تبرئته في نيسان (أبريل) 2008[4].

---

(1) لاحظ، على سبيل المثال، أن تقرير الأمم المتحدة في أكتوبر 2005 الذي أوصى ببدء مفاوضات الوضع النهائي فعل ذلك على الرغم من الثغرات في استيفاء كوسوفو للمعايير، انظر:

UNSC, «A Comprehensive Review of the Situation in Kosovo,» S/2005635/, October 7, 2005, http://pbosnia.kentlaw.edu/kai-eide-report-N0554069.pdf; and Perritt, Independence for Kosovo, 129, 184–86.

(2) Phillips, Liberating Kosovo, 148–55; and Perritt, Independence for Kosovo, 82–83.

(3) ICG, «Kosovo: Towards Final Status,» Europe Report, no. 161 (January 24, 2005): 6.

(4) Perritt, Independence for Kosovo, 84, 208. 81 Tansey, «Evaluating the Legacies of State-Building,» 141; and Phillips, Liberating Kosovo, 150–51.

استمرت جهود كوسوفو للوفاء بالمعايير الدولية بعد لائحة الاتهام ضد هاراديناج، وعلى سبيل المثال تبنت جمعية كوسوفو في حزيران (يونيو) 2006 خطة المعايير التي تضمنت متطلبات اللجان بشكل أكثر انتظامًا ووضعت هيكلًا أكثر رسمية للصياغة والتطويع[1]، إذ أشار المشاركون المحليون إلى وجود قدرة أكبر على الاستجابة للمطالب الدولية المعقدة والبيروقراطية، كما أشارت التقارير التي قدمها الممثل الخاص للأمين العام إلى مجلس الأمن إلى مزيد من الالتزام بالمعايير جزئيًا، وفقاً لما ذكره تقرير للأمم المتحدة «لتعزيز مصداقية بريشتينا في محادثات الوضع المستقبلي»[2]، ومع ذلك، وكما يشير سكندج، استمر قادة كوسوفو في تقويض الجهود الدولية المبذولة لإنشاء حكومة مركزية ذات جدارة لصالح تأمين سيطرتهم السياسية[3].

وفقًا للدبلوماسي الألماني السابق ولفغانغ إيشينغر من بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، إن توفير الخدمات أدى إلى تقويض حوافز المسؤولين في كوسوفو لتطوير مؤسسات الدولة:» تتمثل المشكلة في وجود منظمة كبيرة جداً تابعة للأمم المتحدة، مع موظفين ذوي جودة متفاوتة لم يعطوا مؤسسات كوسوفو ما يكفي لتقوم به، وحتى لوحات السيارات تمت طباعتها محليًا بواسطة دبلوماسيين ألمان وهذا يعني أن ألبان كوسوفو لم يكن لديهم الكثير للتركيز عليه باستثناء الوضع النهائي»[4]، لاسيما أن بعض الإخفاق نشأ

(1) Tansey, «Evaluating the Legacies of State-Building,» 141; and Phillips, Liberating Kosovo, 150–51.

(2) مجلس الأمن الدولي، «تقرير الأمين العام عن الإدارة المؤقتة للأمم المتحدة البعثة في كوسوفو «، 707/S/2006، 1 ايلول (سبتمبر) 2006، 3؛ ومقابلة مع السابق عضو مكتب تنفيذ المعايير، بريشتينا، كانون الثاني 2010.

(3) يقدم سكنداج مثالاً معبرًا: طوال منتصف العقد الأول من القرن الحالي، سعى برنامج ممول من المملكة المتحدة إلى خلق كادر من كبار موظفي الخدمة المدنية (وكلاء الوزارات)، وفي الفترة من 2004-2007، عين حزب التحالف من اجل مستقبل كوسوفو إلى تعين أنصاره ليصبحوا وكلاء للوزارات في بعض الوزارات الرئيسية، وبعد انتخابات عام 2007 التي سيطر فيها الحزب الديمقراطي الكوسوفي على الحكومة، انهى ثاتشي برنامج هذا البرنامج وبدلًا عن ذلك دعم برنامجًا تقوده الولايات المتحدة وفقًا للمعايير الأمريكية والذي يتضمن التعين السياسي في الوظائف الحساسة، مما مكّن الحزب الديمقراطي تعين المقربين منهم في الوظائف المهمة، انظر:

Skendaj, Creating Kosovo, 86.

(4) نقلاً عن:

Perritt, Independence for Kosovo, 228.

بسبب المعارضة الصربية لتلبية مطالب ومعايير بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو ومنها المعايير التي تدعوا إلى تجنيد الأقليات في الحكومة، لكن الصرب قاطعوا انتخابات عام 2004 ورفضوا عمومًا المشاركة في الحكومة[1].

بدأت مفاوضات الوضع النهائي تؤتي ثمارها أخيرًا في عامي 2007 و2008، بعد فشل ممثلين من كوسوفو وصربيا في التوصل إلى اتفاق بأنفسهم، وفي اذار (مارس) 2007 أصدر مارتي أهتيساري الدبلوماسي الفنلندي الذي يقود المفاوضات (خطة استقلال كوسوفو «الإشراف»)، ويبدو أن خطة أهتيساري أوجدت حقوقًا جديدة للأقليات، والتي وفقًا لمجموعة الأزمات الدولية «تتجاوز المعايير الأوروبية كثيرًا»[2]، إذ شملت هذه الحقوق إمكانية إنشاء بلديات جديدة في المناطق الصربية داخل كوسوفو والتي كان لها الحق في الانضمام مع بعضها البعض والحصول على المزايا من صربيا واشترطت أن تمرير بعض القوانين (على سبيل المثال، بشأن الحدود البلدية والانتخابات واللغة والتعليم والحرية الدينية) يتطلب للموافقة عليها أغلبية مزدوجة من التصويت العام من غير الألبان في الجمعية، كما اقترحت الخطة أيضًا إنشاء منظمات دولية جديدة سيكون لها سلطة تنفيذية بعد الاستقلال، بما في ذلك المكتب المدني الدولي وبعثة سيادة القانون التابعة للاتحاد الأوروبي (EULEX)[3].

قبل ألبان كوسوفو «على مضض» خطة أهتيساري لأنهم كما أوضح أحد التقارير: «اعتقدوا أن هذا هو الثمن الذي سيتعين عليهم دفعه مقابل الاستقلال»[4]، ومع ذلك وبسبب المعارضة

(1) Franklin De Vrieze, «Building Parliamentary Democracy in Kosovo,» Security and Human Rights 19 (2008): 123–27; and interviews with former Kosovar official, UNMIK official, Pristina, December 2009, January 2010.

(2) ICG, «Kosovo: No Good Alternatives to the Ahtisaari Plan,» Europe Report, no. 182 (May 14, 2007): 8–9

(3) انظر:

«Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement,» February 2, 2007, https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Comprehensive %20Proposal %20.pdf.

(4) ICG, «Breaking the Kosovo Stalemate: Europe's Reasonability,» Europe Report, no. 185 (August 21, 2007): 6. Another report noted that the «Ahtisaari Proposal represents maximum concessions that could be extract from Kosovo's Albanian 90 per cent majority in favour of a beleaguered Serb minority that is roughly 7 per cent of the population.» ICG, «Kosovo: No Good Alternatives to the Ahtisaari Plan,» 8.

الصربية والروسية توقفت الخطة طوال عام 2007، وفي النهاية لم يمرر مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة الموافقة على هذه الخطة خاصةً بسبب المعارضة الروسية. أعلنت كوسوفو استقلالها من جانب واحد في شباط (فبراير) 2008 بدعم من الولايات المتحدة بموجب شروط الخطة اعلاه[1]، وقبل إعلان الاستقلال تم إحراز تقدم ضئيل في صياغة التشريعات الضرورية[2]، إذ أقر المجلس بسرعة الدستور الجديد وواحد وأربعون قانونًا مطلوبًا، لاسيما أن الجهات الأجنبية استمرت في اداء دورًا رئيسيًا في دعم هذه العملية مما يشير إلى استمرار محدودية قدرة المؤسسات الحاكمة في كوسوفو[3]، وعندما أعلنت كوسوفو استقلالها في 17 شباط (فبراير) 2008، تم تحسين مؤسسات الحكومة المركزية بشكل ملحوظ على الرغم من استمرار بعض الثغرات، وبشكل إجمالي سجلت الحكومة المركزية في كوسوفو عند الاستقلال في المؤشر (5) درجات من (9):

- الفعالية (2 من 3): بينما تحسنت الحكومة المركزية في كوسوفو، بقيت بعض القضايا بحاجة إلى معالجة وأشارت تقييمات المفوضية الأوروبية لعام 2009 إلى الفجوات بين الإدارة المركزية لكوسوفو وإدارة صربيا على سبيل المثال[4]، إذ تضمنت هذه التقارير تقارير عن مسؤولين غير مؤهلين تأهيلًا كافيًا وتحديات في إنشاء خدمة مدنية تعتمد على الجدارة وقوانين غير متسقة واعتماد مفرط على المساعدة الخارجية ومناقشات موضوعية محدودة حول قضايا السياسة الرئيسية[5].

(1) Perritt, Independence for Kosovo, chap. 14–16. 90 ICG, «Kosovo Countdown: Kosovo Countdown: A Blueprint for Transition,» Europe Report, no. 188 (December 6, 2007): 19.

(2) ICG, «Kosovo Countdown: Kosovo Countdown: A Blueprint for Transition,» Europe Report, no. 188 (December 6, 2007): 19.

(3) ICG, «Kosovo's Fragile Transition,» Europe Report, no. 196 (September 25, 2008): 18–20. See also Joseph Marko, «The New Kosovo Constitution in a Regional Comparative Perspective,» Review of Central and East European Law 33 (2008): 442–43.

(4) أشارت التقارير المرحلية الصادرة عن المفوضية الأوروبية لعام 2009 الخاصة بصربيا وكوسوفو، أن كوسوفو لديها ثغرات أساسية في إطارها القانوني، في حين أن تشريعات صربيا كان من الممكن جعلها أكثر انسجاما مع المعايير الأوروبية، انظر:

European Commission, «Kosovo 2009 Progress Report,» October 14, 2009, 6–11; and European Commission, «Serbia 2009 Progress Report,» October 14, 2009, 6–11.

(5) Skendaj, Creating Kosovo, 63–65, 73–74.

- المساءلة (2 من 3): تم انتخاب حكومة كوسوفو بشكل ديمقراطي وكانت هناك ضمانات واسعة النطاق للأقليات المحددة في خطة أهتيساري، فضلًا عن وجود تحديات لاحقة فيما يتعلق بتزوير الانتخابات[1]، ونظراً لأن الأمم المتحدة لم توافق على الخطة، احتفظت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة رسميًا بالسلطة النهائية على كوسوفو، على الرغم من الممارسة العملية تم «إعادة تشكيل» البعثة بحيث إن ولايتها السياسية لا تشمل كوسوفو باستثناء منطقة كوسوفو الشمالية التي يسيطر عليها الصرب[2]، نشأت هذه المشاكل بشكل رئيسي من البيئة الدولية، وليس من العيوب في حكومة كوسوفو المركزية، لكنها ما زالت تقوض المساءلة.
- سيادة القانون (1 من 3): بينما كانت كوسوفو دولة يحكمها الدستور ظل الامتثال للقانون في الحكومة المركزية يمثل تحديًا جزئيًا بسبب الفساد والمحسوبية، ولا يبدو أن القضاء مستقل ولم يحاكم كبار المسؤولين بتهمة الفساد، وكانت هناك أيضًا تقارير مستمرة عن كبار المسؤولين الذين يظهرون احترامًا محدودًا للقانون، بينما أشار المكتب المدني الدولي وبعثة سيادة القانون التابعة للاتحاد الأوروبي أنه إذا حاولت معالجة هذه المشكلات، فلن يكون لها تأثير واضح[3]. بشكل عام، بقبول طريق كوسوفو نحو الاستقلال والاستفادة من مواردها، تمكنت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو من تحقيق تقدم ملحوظ وإن كان محدودًا بنقل مؤسسات الحكم المركزية في الإقليم من درجة 4 إلى 5 من 9.

---

(1) Skendaj, 63–64; and Paul Lew, «Kosovo Election Fraud Undermine PM's Victory,» Guardian, December 13, 2010,
https://www.theguardian.com/world/2010/dec/13/kosovo-election-fraud-claims.

(2) Perritt, Independence for Kosovo, 222–30.

(3) لاحظ تقرير مجموعة الازمات الدولية ((ICG لعام 2010 أن «رؤساء الفروع التنفيذية يتلقون [كذا] مكالمات هاتفية على ما يبدو من مستشارين لوزيرين مختلفين للحصول على معلومات حول تحقيقات محددة والتي يُزعم أن أحد أفراد أسرهم أو شركائهم في الحزب قد تورط فيها «، انظر:
«ICG, «The Rule of Law in Independent Kosovo,» Europe Report, no. 204 (May 19, 2010): 6; see also Andrew Radin, «Analysis of Current Events: 'Towards the Rule of Law in Kosovo: EULEX Should Go,'» Nationalities Papers 42, no. 2 (2014): 186–90.

الاستنتاجات

المؤسسات المركزية الحاكمة في كوسوفو بشكل عام من 1999 إلى 2008

لاحظتُ تغييرًا في درجة مؤسسات الحكم المركزية في كوسوفو من درجة (صفر) إلى درجة (5) من (9) درجات، وهو نجاح كبير، ومع ذلك فإن التغيير في الدرجة العددية يحجب التفاصيل والتباين بمرور الوقت في مسار مؤسسات الحكم المركزية في كوسوفو، إذ تقدم نظريتي الخاصة للمعارضة المحلية أفضل تفسير لـ (متى وكيف) تمكنت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو من تحسين هذه المؤسسات وتوضح أن بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو حققت أكبر قدر من التقدم في الفترة من 1999 إلى 2002 ومن بعدها 2004 إلى 2008 لأن مطالبها خلال هذه الفترات لم تهدد الهدف القومي الألباني المتمثل في تحقيق الاستقلال، كما تفسّر كيفية ظهور المعارضة العامة والعنف من جراء السياسات التي اتبعتها بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو مما أدى إلى تأخير استقلال كوسوفو، إذا كانت بعثة الأمم المتحدة قد بدأت عملية مفاوضات الوضع النهائي قبل عام 2005 بدلًا عن اعتماد المعايير قبل سياسة الوضع، لكان من المحتمل أن تحقق كوسوفو تقدمًا أكبر. أخيرًا، توضح دراسة الحالة كيف تمكنت شبكات الزبائنية من تقويض تنمية مؤسسات كوسوفو، على الرغم من أن بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو كانت تمتلك موارد كبيرة، فإن قدرتها على مواجهة وكشف شبكات الزبائنية كانت محدودة بسبب الافتقار إلى المعرفة المحلية، وكان هناك أيضًا بعض الدعم للنظريات البديلة.

تشرح نظرية الموارد الدولية كيف استفادت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو من ولايتها القوية وموظفيها، كما بيّنت كيف أن شحة الموارد، مثل الافتقار إلى التنسيق أو التخطيط الفعال أو الخبرة اللغوية، قد حدّ على الأرجح من نجاحها[1]، ومع ذلك لا يمكن لنظرية الموارد الدولية تفسير حدوث أو فعالية المعارضة المحلية الألبانية، إذ تتنبأ نظرية الاعتماد على المسار بدقة أن جودة الحكومة المركزية في كوسوفو ستحقق أعلى

(1) في شرح الفشل الدولي لبناء قدرة الحكومة المركزية في كوسوفو، يلقي سكينداج باللوم على فشل التنسيق ويستشهد بقدرة الجهات الفاعلة المحلية على المناورة مع مختلف الجهات الفاعلة الدولية ضد بعضها البعض، انظر:

Skendaj, Creating Kosovo, 96.

مستوى تاريخي وأن مؤسسات الدولة ستتبع النماذج التاريخية، وأن تقديم الخدمات الأجنبية ربما أعاق الطلب المحلي على تحسين المؤسسات الحكومية، إذ يصعب عندنا الاعتماد على نظرية المسار في شرح سبب نجاح بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو وتطوير حكومة مركزية فعالة إلى حد ما، ويبدو أنها ظلّت سليمة بعد أن تضاءلت سلطة بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو في عام 2008 وبعد إغلاق المكتب المدني الدولي في عام 2012 [1].

يقدم سكنداج حجة بديلة إضافية مفادها أن الجهود الدولية حققت نجاحًا أقل لأنها سمحت بالملكية المحلية للنخب مما سهّل الحفاظ على شبكات المحسوبية، انه يوحي بأن المجتمع الدولي كان سيحقق المزيد من النجاح إذا كان قد بنى أسلوبًا غير شخصي على الطراز الغربي البيروقراطي للحكومة المركزية كما تم اتباعه من خلال البدء من «الصفر» في سلطة الجمارك والشرطة في كوسوفو[2]، لاسيما أن هناك العديد من القضايا التي تدعم هذا الادعاء.

كانت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو ستواجه صعوبة في بناء مؤسسات حكم مركزية غير شخصية بالنظر إلى الحاجة لتطوير حكومة شرعية محلية، وكانت هناك حاجة لبعثة الأمم المتحدة لدعم أحزاب كوسوفو الرئيسية للحكومة المعيّنة في البداية، وهو ما لم يكن ليتحقق لو بدأت بعثة الأمم المتحدة من الصفر، فضلًا عن احتمالية أن تكون شبكات الزبائنية الراسخة قد اختارت المؤسسات الحكومية الجديدة، لاسيما أن كوسوفو بلد صغير، ويمكن أن يكون المجندون المحتملون قد تأثروا بشبكات المحسوبية النخبوية أو تم ضمهم إليها، أخيرًا من المحتمل أن تحدث معارضة أكبر من قبل النخبة لو أن بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو قد اتبعت توصية سكنداج، وهناك بعض الدلائل على أن هذه المعارضة كانت ستبطئ من تطور الحكومة المركزية في كوسوفو، وبدلًا عن ذلك أدى قبول استخدام النخب لشبكاتهم إلى زيادة تأييد النخبة وبالتالي ربما يكون قد حقق تقدمًا أكبر من محاولة تقويض شبكاتهم وإثارة معارضة النخبة.

(1) بينما كانت هناك تحديات مستمرة في الحكومة المركزية، بما في ذلك مقاطعة البرلمان والرقابة، واصلت الحكومة المركزية في كوسوفو تحسين العلاقة مع جيرانها، انظر:

«Kosovo 2016 Report,» November 9, 2016, pp. 6–13, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf /key_documents/201620161109/_report_kosovo.pdf.

(2) Skendaj, Creating Kosovo, 9, 96.

بناء حكومة مركزية جديد في العراق 2003-2004

على عكس بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، والتي كان مرحبٌ بها من قبل الأغلبية الألبانية، لم يكن هناك دعم كبير في العراق للغزو الذي قادته الولايات المتحدة، وعلى الرغم من هذا الاختلاف في الأصل، إلا أن البعثات تشترك في العديد من الخصائص المشتركة بما في ذلك تعديل ممارسة السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية بصورة كاملة[1]، لاسيما أن الإصلاحيين الأجانب اتبعوا في كلا البلدين أجندة عامة مماثلة، إذ أنشأوا أولًا هيأة تنفيذية معيّنة مؤقتة تشرف عليها الإدارة الأجنبية ثم وضعوا فيما بعد خطة لدستور وحكومة منتخبة محليًا، ومثل بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، حققت سلطة الائتلاف المؤقتة بعض النجاح ولكنها واجهت معارضة عامة واسعة النطاق قوضت تطوير مؤسسات الحكم المركزية.

السياق

غزا التحالف بقيادة الولايات المتحدة العراق وأسقط نظام صدام حسين في نيسان (أبريل) 2003، كانت الخطة الأمريكية الواضحة قبل الغزو تقضي باحتلال قصير و«نقل مبكر» للسلطة إلى حكومة عراقية، استندت هذه الخطة إلى ضرورة التشكيل السريع لحكومة عراقية شرعية وديمقراطية في أعقاب الحرب، وكان جاي غارنر الجنرال الأمريكي المتقاعد، أول زعيم مدني للجهود الانتقالية كرئيس لمكتب إعادة الإعمار والمساعدات الإنسانية (ORHA)، إذ كان هدف هذا المكتب في المقام الأول هو الاستجابة السريعة للأزمة الإنسانية المتوقعة وسرعة نقل السلطة إلى العراقيين، ومع ذلك وفي أعقاب الأعمال العدائية الكبرى، ظهر الفراغ في الحكم، وعيّن الرئيس جورج دبليو بوش الدبلوماسي بول بريمر لقيادة الجهد المدني في العراق، والذي وصل بغداد يوم 12 أيار (مايو) 2003، بعد نحو شهر من احتلال القوات الأمريكية للمدينة لأول مرة[2].

بدأ بريمر تغييرًا كبيرًا في السياسة الامريكية المتبعة في العراق، وبدلًا عن النقل

(1) لاحظ أيضًا أن احتلال سلطة التحالف المؤقتة قد تم إضفاء الشرعية عليه في النهاية من قبل مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة القرار 1483 الصادر في 22 أيار (مايو) 2003.

(2) Dobbins et al., Occupying Iraq, 1–9, 34–44; Bensahel et al., After Saddam, xvii–xxiii; and Bremer, My Year in Iraq, 1–13.

السريع للعراقيين، كان ينوي القيام باحتلال طويل الأمد لإحلال السلام والديمقراطية في العراق، وأعرب عن اعتقاده أن اتفاق السلام الشامل بحاجة إلى «ليس فقط تثبيت المؤسسات الديمقراطية، ولكن أيضاً إنشاء ما أسماه [بريمر] مؤسسات الصدمات الاجتماعية التي تضم تشكيل المجتمع المدني والصحافة والنقابات العمالية والأحزاب السياسية والمنظمات المهنية»[1]. وسعى بريمر لتأجيل الانتخابات في العراق إلى ما بعد إنشاء هذه المؤسسات الأساسية وذلك بسبب التحديات العملية لإجرائه وبسبب المخاوف التي أعرب عنها خبراء ما بعد الصراع من أن الانتخابات المبكرة ستقوض التطور الديمقراطي في العراق[2]، وفي رواية بريمر:»أيّد الرئيس بوش خطته لاحتلال طويل الأمد، مشيرًا إلى ذلك حين قال: أنا ملتزم تمامًا بتشكيل حكومة تمثل الشعب العراقي، ولن نتخلى عن العراق»[3].

بشكل عام، كان لدى سلطة الائتلاف المؤقتة موارد معتدلة، مع موارد عالية في بعض المناطق ولكن هنالك فجوات في مناطق أخرى، وكان لدى سلطة الائتلاف تفويضٌ قوي بصفتها المسؤول الإداري عن سلطة التحالف، وكان بريمر يتمتع بالسلطة العليا على السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية في العراق[4]، لاسيما أن التحالف الذي تقوده الولايات المتحدة كان لديه أوجه قصور في القوات مقارنة بالمجتمعات الأخرى، مع وجود (6.5) جندي أجنبي فقط لكل 1000 نسمة، مقارنة بالمتوسط (13) لكل 1000 من التدخلات الأخرى[5]،

(1) Bremer, 12.

(2) يشرح بريمر في مذكراته: «لن نسرع في الانتخابات لأن العراق ببساطة ليس لديه أي من الآليات اللازمة للانتخابات، لا تعداد ولا قوانين انتخابية ولا أحزاب سياسية، وكل الأشياء ذات الصلة التي نأخذها كأمر مسلّم به «، انظر: Bremer, 19.؛ وأوضح لاري دايموند الذي عمل مع سلطة الائتلاف المؤقتة، أن الرغبة في تأخير الانتخابات «لم تكن مجرد حكم سياسي ستؤيد بموجبة الأحزاب الإسلامية الانتخابات الوشيكة - على الرغم من وجود هذا القلق، ولكن الاعتقاد المبدئي أنه لكي تكون الانتخابات عادلة، يجب إنشاء مجال متكافئ للروابط المتنافسة «، انظر:

Diamond, Squandered Victory, 80. See also Dobbins et al., Occupying Iraq, 42–43; and Radin, «Domestic Opposition,» 114–15

(3) Bremer, My Year in Iraq, 12.

(4) Bremer, 13.

(5) Dobbins, Europe's Role in Nation-Building, 243–44. Indeed, James Dobbins provided an early report to Bremer recommending additional troops to meet a «standard of 20 per thousand resident,» which were not forthcoming. Bremer, My Year in Iraq, 10

وبلغت المساعدة المادية ما يقرب من(206) دولار للفرد في العامين الأولين[1] وهو رقم معتدل مقارنة بالتدخلات الأخرى.

واجه العراق فضلًا عن عملية التخطيط المعيبة لما قبل الحرب عددًا من التحديات البيروقراطية الأخرى. ففي البداية لم يكن التنظيم الداخلي للبعثة متطورًا بشكل جيد، فمثلًا لم تكن هناك عمليات تخطيط وتنسيق لسياسات راسخة، وطوال فترة ولايتها واجهت البعثة أيضًا صعوبة في تنسيق نشاطها مع بقية دوائر الادارة الأمريكية، كما واجه العراق تحدياتً أخرى في إنفاق الأموال المصرح بها وشهدت دوران الموظفين السريع[2]، ومع ذلك أظهر العراق قدرة على التحرك السريع والتكيّف والتعلم على مدار ولاية سلطة الائتلاف المؤقتة.

كان العراق في وقت من الأوقات يمتلك مؤسسات دولة مركزية فعالة إلى حد ما، وإن تزامن ذلك مع سجل سيئ من المساءلة وضعف سيادة القانون، لاسيما أن النظام البعثي الذي جاء إلى السلطة عام 1968، قد طوّر دولة مركزية قوية بشكل متزايد في سبعينيات القرن الماضي، بالاعتماد على ثروة العراق النفطية الكبيرة والتي انعكست في زيادة سرعة تقديم الخدمات للسكان، ويمكن القول إن هذا النظام قد بلغ ذروته في عام 1979، عندما أصبح صدام حسين رئيسًا، والذي تلاه اندلاع الحرب الإيرانية العراقية[3].

كانت السلطة داخل حزب البعث شديدة المركزية وشخصية، إذ مارس هذا الحزب السيطرة من خلال بيروقراطية معقدة وقنوات غير رسمية مرتبطة به[4]، وعلى الرغم من أن أنشطة حزب البعث تتعارض إلى حد ما مع كفاءة الخدمة المدنية، إلا أن الحكومة كانت فعالة إلى حد ما وفقًا للمعايير الإقليمية (سجلت الفعالية 2 من 3). حقق النظام في السبعينيات أيضاً بعض النجاح في بناء هوية «وطنية» عراقية فوق الهويات العرقية والطائفية القائمة

(1) Government Accountability Office (GAO), «Rebuilding Iraq: Status of Funding and Reconstruction Efforts,» July 2005, 6, https://www.gao.gov/new.items/d05876.pdf; Dobbins, Europe's Role in Nation-Building, 243–44; and Dobbins et al., Occupying Iraq, 254–57.

(2) انظر:

inter alia, Dobbins et al., Occupying Iraq, 98, 243–54; Bremer, My Year in Iraq, 113–14; and Cooley, Logics of Hierarchy, chap. 6.

(3) Lisa Blaydes, State of Repression, chap. 3.

(4) انظر:

Sassoon, Saddam Hussein's Ba'th Party, 3–14; and Charles Tripp, AHistory of Iraq (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), 224–55

الشيعية أو السنية أو الكردية، وفي الوقت نفسه قمع الجماعات الإسلامية الشيعية بنشاط[1]، إذ سُجل مستوى درجات المساءلة وسيادة القانون في أواخر السبعينيات من القرن الماضي بنسبة(1) من(3) لكل منهما (إجمالي درجات 5 من 9)، نظرًا للاعتقال التعسفي والقمع وغياب انتخابات حرة ونزيهة، إذ ارتكبت الدولة العراقية بعد حرب الخليج عام 1991 انتهاكات واسعة النطاق لحقوق الإنسان وتم إضعافها بشكل كبير بسبب العقوبات على الرغم من بقاء أجهزة المخابرات والأمن فعّالة نسبيًا حتى عام 2003[2].

انهارت مؤسسات الحكم المركزية العراقية بعد غزو التحالف عام 2003 إلى حد كبير، ومع هزيمة واختفاء قوات الأمن العراقية اندلعت أعمال عنف ونهب على نطاق واسع، وبحسب ما ورد شاركت فلول النظام السابق في أعمال النهب والتدمير لجعل الأمر أكثر صعوبة على المحتلين[3]. في الواقع واجهت سلطة الائتلاف المؤقتة تحدياتٍ كبيرة في إعادة تأسيس النظام بسبب تدمير المباني الحكومية وعدم القدرة على تعيين الموظفين[4]، واختفاء الوثائق الرسمية قبل الحرب، إذ يروي بريمر ما لاحظه في أحد اجتماعاته الأولى في العراق: «لم يعطني أحد الإحساس كيف كان هذا البلد محطمًا تمامًا»[5]، ونظرًا لتدمير العراق بعد الحرب قمت بتسجيل جودة الحكومة المركزية العراقية على أنها (صفر) في كل فئة للحصول على مجموع النقاط (صفر) من أصل (9) عندما بدأت سلطة الائتلاف المؤقتة جهودها.

يمكن القول إن الهويات العرقية الطائفية أصبحت ذات أهمية سياسية متزايدة بعد عام 2003[6]، إذ كان الشيعة العراقيون يشكلون أغلبية ضئيلة [حوالي 60 % (المترجم)] من السكان لكن تم تهميشهم، وعانوا من الفظائع في ظل نظام صدام حسين، لاسيما أن العناصر المختلفة للمؤسسة السياسية الشيعية قد صاغت أهدافًا مختلفة لمستقبل العراق وسعت إليها ولكن تمت مشاركة بعض العناصر على نطاق واسع، ويمكن فهمها على أنها

(1) Blaydes, State of Repression, chap. 3; and Allawi, Occupation of Iraq, 28–37.

(2) Allawi, Occupation of Iraq, 115–16. For details of Iraq's security and intelligence services, see also «Comprehensive Report of the Strategic Advisor to the DCI on Iraq's WMD,» vol. 1, Central Intelligence Agency, September 30, 2004, https://www.cia.gov/library /reports/ general-reports-1/iraq_wmd_2004/.

(3) Dobbins et al., Occupying Iraq, 43.

(4) Allawi, Occupation of Iraq, 116–17; and Bensahel et al., After Saddam, 68–70.

(5) Bremer, My Year in Iraq, 18. Emphasis in original.

(6) Blaydes, State of Repression, 314.

أهداف قومية مهيمنة للمجموعة، إذ كان الهدف الأول هو تحقيق السيطرة على الحكومة العراقية بما يتناسب مع وضعهم كأغلبية سكانية ووفقًا لرواية احد الشخصيات « بصفتهم: «الأخ الأكبر أو الشريك الأكبر في إطار العراق متعدد الطوائف»[1]، ويحدد علي علاوي تحولًا كبيرًا في المنظور السياسي للشيعة «من سياسة الضحية إلى الإصرار على حقوقهم كأغلبية» بل ذهبوا إلى ما هو أبعد من مجرد التأكيد على حقوق الأغلبية وامتد إلى قلب الدولة العراقية نفسها... سيصرّ الشيعة الآن على ذلك... تشكيل الدولة حسب تصوراتهم ومتطلباتهم»[2].

الهدف الثاني، كما هو مبين أدناه، هو سلامة وحدة الدولة العراقية، بما في ذلك الحفاظ على وحدة المناطق العراقية والحيلولة دون الحصول على حكم ذاتي واسع النطاق أو الانفصال، ومع ذلك لم تكن الأهداف القومية الشيعية المهيمنة مناهضة للسنة بشكل صريح ولم يسع السياسيون السائدون على وجه التحديد إلى استبعاد الدور السُني في الدولة الجديدة[3]، لاسيما أن الهدف النهائي تمثل في منع عودة البعثيين، كما أناقش في الفصل الخامس[4]، فإن القلق من عودة البعث من شأنه أن يؤدي إلى العنف الذي يرتكبه أفرادٌ أكثر تطرفًا من الشيعة أو مجموعات ضد السُنة ومن منظور المجتمع الشيعي الأوسع، تطلب هذا الهدف بدلًا عن ذلك القضاء على حزب البعث وقيادته من السلطة.

كانت السياسة الشيعية في تلك المدة معتدلة وتأثرت بشدة بآراء وتوجيهات السيستاني، وهو المرجع الأعلى رتبة بين المراجع (آيات الله العظمى) الأربعة في النجف والذي قاوم

(1) يصف حداد «طيفًا» من «البناء الشيعي للدولة « والذي «... يتضمن في أبسط صوره التأكد من أن الاسس المركزية للدولة تكون في يد الشيعة... وأن يتم تمثيل الهويات الشيعية وتمكينها»، وفي الطرف الآخر من الطيف هناك «محاولة لمنح الدولة هوية شيعية»، انظر:

Fanar Hadad, «Shia-Centric State Building and Sunni Rejection in Post-2003 Iraq,» Carnegie Endowment for International Peace, January 7, 2016, https://carnegieendowment.org/files/CP261_

(2) Allawi, Occupation of Iraq, 137–38

(3) فقد ادعى الصدريون على سبيل المثال أن لديهم قضية مشتركة مع السُنة، على عكس المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، انظر:

Allawi, 137.

(4) Allawi, chap. 11 and 13; ICG, «Iraq's Shiites under Occupation,» September 9, 2003, 7–21; and Hadad, «Shia-Centric State Building.»

أي دور مباشر في الهيئات الحكومية ورفض لقاء سلطة الائتلاف المؤقتة، إذ لعب السيستاني دورًا مؤثرًا في جميع الاصعدة في عهد سلطة الائتلاف المؤقتة عبر التعبير بشكل متكرر عن الآراء التي شكّلت سلوك المجموعة الكاملة من النخب الشيعية حتى النخب الأكثر علمانية والسكان الشيعة، ووفقًا لعباس كاظم: « كان وجود السيستاني ضرورياً للغاية في إبعاد غالبية الشيعة عن ثورة مفتوحة»، وبحلول آب (أغسطس) 2004 «أثبت نفسه كأهم رجل في العراق وقوة لا غنى عنها لعمل دور إيجابي»[1].

قمتُ بتقسيم الأحزاب والقادة الشيعة خلال مدة سلطة الائتلاف المؤقتة إلى ثلاث فئات: الاحزاب الاسلامية والتي تضم المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق وحزب الدعوة، والذين عارضوا نظام صدام حسين من المنفى في إيران، فضلًا عن سياسيين منفيين مقربين من صانعي السياسة الغربيين مثل أحمد الجلبي، واخيراً الحركة الأكثر راديكالية المناهضة للاحتلال بقيادة مقتدى الصدر والتي حظيت بالدعم بشكل أساسي من المناطق الحضرية الفقيرة[2]، وبينما كانت المعارضة العنيفة من قبل أنصار الصدر مؤثرة لم يكن هناك دعم شعبي أوسع لها، وهذا يعني أن المعارضة العلنية من قبل الصدر وأنصاره، برغم أنها كانت مبررة على أساس المشاعر القومية المناهضة للاحتلال لن تكون مقنعة لسلطة الائتلاف المؤقتة وكما هو مفصّل أدناه، لاسيما أن الأحزاب الشيعية اعتمدت أيضًا على مجموعة من شبكات الزبائنية، لاسيما الميليشيات التي ستهيمن على قوات الأمن، كما تمت مناقشته في دراسة الحالة حول الشرطة العراقية في الفصل الخامس. وسعى الأكراد الذين يشكلون ما يقرب من 20 في المائة من سكان العراق، إلى تأمين الحكم الذاتي في شمال العراق، لقد

(1) يستشهد نير روزين بممثلي الزعماء الدينيين الشيعة في النجف في نيسان 2003، موضحاً احتمالية معارضة حكم سلطة الائتلاف: «المرجع ليس له علاقة بالسياسة، لا يحتاج حكم البلاد ولا يطمح في السياسة، ولكن إذا كان النظام السياسي ضد الإسلام فسنحاربه، اذ لا يمكن لمسلم أن يحكمه غير مسلم، انظر:

Rosen, In the Belly of the Green Bird, 24–25.

انظر كذلك:

Abbas Kadhim, «Forging a Third Way: Sistani's Marja'iyya between Quietism and Wilayat al Faqih,» in Iraq, Democracy and the Future of the Muslim World, ed. Ali Paya and John L. Esposito (New York: Routledge, 2010), 66–80, 73, 76.

(2) Allawi, Occupation of Iraq, 137–41. 124 David Siddhartha Patel, «ISIS in Iraq: What We Get Wrong and Why 2015 Is Not 2007 Redux,» Brandeis University Crown Center for Middle East Studies, Middle East Brief, no. 87 (January 2015): 6.

أرادوا أيضًا درجة معينة من المشاركة في الدولة المركزية، وكما أوضح أحد المشاركين سعوا إلى «تجنب تنفير الشيعة»[1].

يشكل السُنة العراقيون ما يقرب من 19 في المئة من السكان، كان لديهم أهداف أكثر تعقيدًا وكانوا أكثر انقسامًا من الاخرين، يلاحظ ديفيد باتيل أنه بعد عام 2003 كان هناك «نقص في توحيد قادة العرب السنة على مستوى الدولة» وصعوبة التعبير عن تفضيلات الكتلة السنية الموحدة [2]، ويمكن أن يعزى ذلك إلى عدم وجود موقف سياسي سُني متماسك أثناء الاحتلال وبعده، وكان الافتقار مسبقًا لهوية سياسية سُنية في ظل النظام السابق والهيمنة السُنية غير المتناسبة على الدولة العراقية[3]، إلى جعل العديد من السُنة رافضين للتحالفات والديناميكيات الطائفية في العراق بما في ذلك الطعن في وضعهم كأقلية[4]، إذ حمل العديد من السُنة السلاح ضد التحالف، في عهد سلطة الائتلاف المؤقتة، وشاركوا في الحرب الأهلية الطائفية[5]. سأصف في الفصل الخامس كيف سينقلب القادة السُنة لاحقًا ضد القاعدة في نفس الوقت مع زيادة قوات التحالف في 2006-2007.

يصعب وصف هدف متماسك للسُنة نظرًا لانتشارهم السياسي على اكثر من تيار، إذ دافع السياسيون الذين يمثلون السُنّة باستمرار عن المشاركة السُنية في الحكومة ومؤسسات الدولة، وأعتبر أن هذا هو الهدف القومي السُني المهيمن[6]، وبينما لعب الأكراد دورًا في

(1) Radin, «Domestic Opposition,» 115; Kenneth Katzman, Kurds in Post-Saddam Iraq (Washington, DC: Congressional Research Service, 2010); and interview with CPA official, July 22, 2013.

(2) David Siddhartha Patel, «ISIS in Iraq: What We Get Wrong and Why 2015 Is Not 2007 Redux,» Brandeis University Crown Center for Middle East Studies, Middle East Brief, no. 87 (January 2015): 6.

(3) Blaydes, State of Repression, 314.

(4) كتب علاوي إن «رفض شروط السياسة الجديدة وخاصة الصعود الواضح للوعي الطائفي بين الشيعة - كان قاسمًا مشتركًا في تفكير كل العرب السُنة «، انظر:

Allawi, Occupation of Iraq, 136.

(5) Blaydes, State of Repression, 317–18.

(6) على سبيل المثال، سيقاطع السُنة انتخابات 2005 إلى حد كبير لأنهم توقعوا أن نتائج الانتخابات ستؤثر على تمثيلهم في الحكومة، اما الاحتجاجات السُنية اللاحقة في 2012–2013 فقد سعى السُنة صراحة إلى دور أكبر في الحكومة، انظر:

Allawi, Occupation of Iraq, 389–90.

تطوير وتشكيل مؤسسات الحكومة المركزية في فترة سلطة الائتلاف المؤقتة الا أن المعارضة العلنية من قبل الشيعة ستثبت أنها المحدد الرئيسي لجهود سلطة التحالف المؤقتة لتطوير مؤسسات الحكم في العراق. تصف دراسة الحالة أدناه مرحلتين من جهود إصلاح سلطة الائتلاف المؤقتة (انظر الجدول 3.2)، كانت المرحلة الأولى من أيار (مايو) إلى تشرين الثاني (نوفمبر) 2003، وخلالها أنشأت سلطة الائتلاف المؤقتة مجلس الحكم، وحاولت تنفيذ «خطة السبع خطوات» لاحتلال ممتد، اما المرحلة الثانية فشملت الفترة من تشرين الثاني (نوفمبر) 2003 إلى حزيران (يونيو) 2004، حيث نفّذت سلطة الائتلاف المؤقتة خطة منقحة تستوعب اعتراضات السيستاني.

الجدول (3.2) تطوير مؤسسات الحكم المركزية في العراق

المرحلة	تهديد سلطة الائتلاف المؤقتة للمطالب	شكل المعارضة	نجاح نسبي	الموارد	جودة ترميز المؤسسة في نهاية المرحلة (من 9 درجات)
أعلى مستوى من التطور قبل التدخل (قبل الحرب بين إيران والعراق (1979	-	-	-	-	5
جودة المؤسسات في بداية التدخل (بعد سقوط النظام الحاكم، نيسان (أبريل) 2003)	-	-	-	-	صفر
وصول بريمر إلى العراق في ايار (مايو) 2003	لا يوجد /مبهمة	عامة – مقاطعة النخبة	محدودة	متوسطة	1
من تشرين الثاني (نوفمبر) 2003 إلى نهاية فترة سلطة الائتلاف – نيسان (أبريل) 2004	لا يوجد	خاصة وعامة محدودة	معتدل	متوسطة	3

انظر ايضاً:

ICG, «Iraq's Uncertain Future: Elections and Beyond.» Middle East Report, no. 94 (February 25, 2010): 1–7; and Kamal Naama and Raheem Salman, «Iraqi Sunnis Stage Big Anti-government Rallies,» Reuters, December 28, 2012.

المرحلة الأولى: خطط سلطة الائتلاف المؤقتة لاحتلال طويل: ايار (مايو) 2003 إلى تشرين الثاني (نوفمبر) 2003

سعت سلطة الائتلاف المؤقتة إلى تحقيق مطلبين رئيسيين لبناء مؤسسات حكم مركزية، تمثل المطلب الاول في إنشاء هيأة حاكمة مؤقتة معينة ووزارات عاملة، اما المطلب الثاني فتمثل في حمل العراقيين بالموافقة على خطة مقترحة لوضع دستور ونقل السلطة لهم في نهاية المطاف. ومن تقييمي للأحداث اعتقد بأن كلا المطلبين لم يشكلا تهديدًا كبيرًا للأهداف القومية أو شبكات الزبائنية للأحزاب أو المجموعات المحلية الرئيسية التي شاركت في الحكومة من خلال:

أولاً: إن إنشاء الهيئة الحاكمة المؤقتة والتي ستكون مجلس الحكم، أدرجت سلطة الائتلاف المؤقتة فيها الأحزاب السياسية الرئيسية وحافظت على التوازن الذي يحمي مصالح المجموعات الأثنية الرئيسية بما في ذلك الأغلبية الشيعية، وحين أوضحت سلطة الائتلاف المؤقتة عن رغبتها في الحد من الفساد، كانت مخاوفها الأولية تتمثل في إنشاء وزارات عاملة بسرعة، والتي يعني أن هناك القليل من التحدي العملي لشبكات المحسوبية القائمة[1]، إذ يمكن لأعضاء مجلس الحكم أيضًا الحفاظ على شبكات الزبائنية عن طريق التأثير على قرارات التوظيف.

ثانياً: لم تشكل خطة بريمر الانتقالية «خطة الخطوات السبع»، المفصلة أدناه أيضًا تهديدًا للمصالح السياسية الأساسية لأن هيكل الحكومة المستقبلية سيتم تحديده إما من خلال مجلس الحكم المتناسب عرقيًا أو عن طريق التصويت الشعبي.

بناءً على هذا التقييم، لا تتوقع نظرية المعارضة المحلية حدوث معارضة عامة أو خاصة كبيرة، ومع ذلك حدثت معارضة عامة شديدة من خلال مقاطعة النخبة الشيعية والتي ظهرت بسبب فتوى السيستاني والتي تمت مناقشتها أدناه، في حين أن نظريتي لا تتنبأ بأصول

(1) لا توجد إشارة تذكر للفساد في حساب بريمر قبل تشرين الثاني (نوفمبر) 2003 أو في أرشيفات سلطة الائتلاف المؤقتة، باستثناء مناقشة الفساد بموجب التقرير عن النظام السابق، ودراسة حول مكافحة الفساد من خلال مشروع وزارة الخارجية لمستقبل العراق، انظر:

Bremer, My Year in Iraq and a list of CPA archived documents available at http://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/FOID/Reading %20Room/CPA_ORHA /Archives_of_the_CPA.xls.

المعارضة العامة الشيعية إلا أنها تشرح كيف أجبرت تلك المعارضة سلطة التحالف المؤقتة على مراجعة خططها، لأن مقاطعتها قوّضت شرعية المؤسسات التي سعت سلطة الائتلاف إلى بنائها[1]، إذ انخرط الأفراد والأحزاب الأخرى بما في ذلك الصدريون والمتمردون السُنة في معارضة علنية وعنيفة لسلطة الائتلاف المؤقتة، ومع ذلك لم تكن هذه المعارضة بارزة على نطاق واسع، ولم تدرك سلطة الائتلاف أنها ممثلة لمشاعر واسعة من العراقيين[2].

تابع بريمر بعد وصوله على الفور في ايار (مايو) 2003 مطلبه الأول: تطوير هيأة إدارية مؤقتة، وحاول في البداية إقناع مجموعة السبعة G-7 وهم مجموعة من السياسيين العراقيين المنفيين الذين أخبرهم المسؤولون الأمريكيون قبل وصول بريمر أنهم سيحصلون على السلطة لتطوير أنفسهم إلى مجموعة تمثيلية أكبر. وبحلول منتصف حزيران (يونيو)، وجدت سلطة الائتلاف المؤقتة أن مجموعة السبعة لم تكن على استعداد لتوسيع نفسها لتلبية توقعات بريمر، وبدلًا عن ذلك قررت سلطة الائتلاف تحديد المرشحين من تلقاء نفسها وعيّنت مجلس الحكم العراقي في 13 تموز (يوليو) عام 2003[3]، من قادة الحركات السياسية الرئيسية وتم اختيار العضوية بعناية لضمان أغلبية ضئيلة للشيعة وتمثيل متساوي للسُنة والأكراد وتمثيل للأقليات الأخرى والنساء[4].

تماشيًا مع توقعاتي، لا يبدو أن النخب العراقية قد انخرطت في إعاقة خاصة أو عامة لمجلس الحكم، لقد استخدموا العضوية في المجلس لحماية مصالحهم الشخصية وشبكاتهم، لاسيما أن رواية بريمر تشير في ملاحظاته عن كبار القادة العراقيين في مجلس الحكم إلى أنهم كانوا مستعدين في نهاية المطاف للخدمة ولكن «من الصعب الحصول عليها «من خلال السعي إلى تعيين المرؤوسين أو الأقارب في المجلس بدلًا عنهم أو للحصول على ميزة لأنفسهم أو لمجموعتهم كشرط للانضمام إلى المجلس[5]، مرة واحدة سعى أعضاء المجلس إلى زيادة رواتبهم وقاموا بتعيين شركائهم المقربين أو أعضاء الحزب في الوزارات والهيئات

(1) إذا كان هذا التقييم غير صحيح، وكانت مطالب سلطة الائتلاف المؤقتة تهدد الأهداف القومية الشيعية بالفعل، فإن نظرية المعارضة المحلية تفسّر بالفعل المعارضة العامة التي حدثت وتقدم قوة تفسيرية أكبر.

(2) Interviews with CPA officials, November 2012 and July 2013.

(3) Bremer, My Year in Iraq, 85–87.

(4) Bremer, 94–103. 134 Bremer, 87–101.

(5) Bremer, 87–101.

الحكومية الأخرى، على سبيل المثال يقتبس بريمر من أحد أعضاء مجلس الحكم شرحه لخياراتهم للوزراء العراقيين بتعبيره إنها «وظائف للأولاد»[1].

عيّنت سلطة الائتلاف المؤقتة مستشارين للوزراء العراقيين من أجل بناء القدرات وتطوير عجلة التنمية، والذين كما كتب علاوي: «لم يتصرفوا كجهات اتصال بقدر ما تصرفوا كإداريين فعليين، على الرغم من البعض أصر على الحفاظ على ظل المشاركة العراقية في القرارات الرئيسية»[2]، لاسيما أن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية نفذت برنامج «وزارة في صندوق» لتوفير المعدات الأساسية كما أدى أمر اجتثاث البعث الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة إلى إزالة كبار أعضاء الحزب، بما في ذلك الكثير من الإدارة الوسطى[3]، ومع ذلك كانت قدرة المستشارين الأجانب على ممارسة السيطرة محدودة، إذ أشار علي علاوي أنه بالإضافة إلى الوزارات والهياكل الحاكمة المنشأة رسميًا، كانت هناك «شبكات موازية، وخطيرة في كثير من الأحيان، داخل الحكومة التي استمرت في العمل والتي كانت تدين بالولاء لنظام البعث السابق أو للأحزاب السياسية أو لعصابات إجرامية أو لأنفسهم»[4]، وعلى الرغم من هذه المشاكل، التي عكست تحديات الاعتماد على المسار وشبكات المحسوبية، فإن تطوير مجلس الحكم والوزارات مثّل نجاحاً أولياً لسلطة الائتلاف المؤقتة، وأظهر كيف يمكن لها استخدام سلطتها والقدرة على إقناع النخب العراقية لبناء مؤسسات تمثيلية.

واصلت سلطة الائتلاف المؤقتة بعد تشكيل مجلس الحكم العمل في تحقيق مطلبها الثاني بالحصول على موافقة العراق على خطتها «ذات الخطوات السبع» لنقل السيادة له، إذ تم الإعلان عن الخطة في أيلول (سبتمبر) 2003 على غرار العملية الدستورية لعام 1925 في العراق[5]، وقد اشتمل على إنشاء هيأة معيّنة لكتابة الدستور والمصادقة الشعبية عليه

(1) Bremer, 149.

(2) Allawi, Occupation of Iraq, 120.GAO, «Rebuilding Iraq: Resource, Security, Governance.»

(3) GAO, «Rebuilding Iraq: Resource, Security, Governance.»

(4) Allawi, Occupation of Iraq, 203.

(5) كانت الخطوات السبع على وجه الخصوص هي (1) إنشاء مجلس الحكم (2) تسمية لجنة تحضيرية لوضع نظام لكتابة الدستور (3) تعيين الوزراء العراقيون (4) كتابة الدستور(5) المصادقة الشعبية على الدستور (6) انتخاب حكومة على أساس الدستور (7) حل سلطة الائتلاف المؤقتة ونقل السلطة للعراقيين.
Paul Bremer III, «Iraq's Path to Sovereignty,» Washington Post, September 8, 2003; and Dobbins et al., Occupying Iraq, 266–68.

وعند تحقيق ذلك فقط يمكن انتخاب حكومة كاملة السيادة تنقل إليها سلطة الائتلاف المؤقتة السلطة، وخلال تلك المدة سيتم تحديد عملية الاختيار لهيئة كتابة الدستور من قبل اللجنة التحضيرية المعينة من قبل مجلس الحكم وبسبب التمثيل النسبي للمجلس، يمكن للمجموعات الرئيسية من الناحية النظرية أن تضمن تحقيق أهدافها القومية بما في ذلك تحقيق الشيعة الأغلبية ومشاركة السُنة والحكم الذاتي للأكراد.

كانت المشكلة أنه في حزيران (يونيو) 2003، وقبل أن تنتهي سلطة الائتلاف المؤقتة من تشكيل مجلس الحكم، أصدر السيستاني فتوى تحدد معارضته لهيئة كتابة الدستور المعينة، وبدلًا عن ذلك، أصرّ على أن تكون هيأة صياغة دستور منتخبة مع إجراء استفتاء للموافقة على الدستور[1]، واستنادًا إلى المنطق نفسه عارض السيستاني خطة سلطة الائتلاف المؤقتة المكونة من سبع خطوات، إذ ربما كان دافع السيستاني وراء ذلك هو مخاوفه بشأن الأهداف القومية الشيعية - أي موقعهم كأغلبية، لكن منطقه وتبريراته تم تأطيرهما على نطاق أوسع من حيث القيم الديمقراطية والإشارة إلى العراقيين ككل وليس فقط الشيعة[2]، وبسبب مكانة السيستاني، فإن الفتوى تعني أن المسؤولين الشيعة كما كتب بريمر، «لا يمكنهم المخاطرة بتحديه علانية»[3]، وبالتالي أوصت اللجنة التحضيرية التي تألفت من غالبية المسؤولين الشيعة بإجراء انتخابات عامة. يوضح المحامي السابق لسلطة الائتلاف المؤقتة نوح فيلدمان أن اللجنة التحضيرية «وجدت نفسها تمامًا مقيدة بالمنطق القانوني للفتوى «وبعد لقاء مع السيستاني، «تُركت بالإجماع على أن حجة [السيستاني] لا يمكن دحضها» وحلّت نفسها[4].

(1) تنص فتوى 26 حزيران (يونيو) 2003 على أن هذه القوات [أي التحالف] ليس لها أي سلطة على الإطلاق لتعيين أعضاء جمعية صياغة الدستور، ولا يوجد ضمان أيضًا أن تقوم هذه الجمعية بإعداد دستور يخدم المصالح الفضلى للشعب العراقي أو يعبر عن هويته الوطنية وقوامها القيم الاسلامية والاجتماعية النبيلة، الخطة المذكورة غير مقبولة منذ البداية، أولًا: يجب أن تكون هناك انتخابات عامة بحيث يكون لكل مواطن عراقي (مؤهل للتصويت) الحق في اختيار شخص ما لتمثيله في الجمعية التأسيسية التي تتولى كتابة الدستور، وبعد ذلك يمكن طرح مسودة الدستور للاستفتاء، نقلًا عن:

Feldman, «Democratic Fatwa,» 6.

(2) وكما يشير فيلدمان مستشار سلطة الائتلاف المؤقتة « كانت الفتوى نظرية ديمقراطية خالصة... ولا يمكن التفريق بين استنتاجها وأسبابها بشكل أساسي عن استنتاجات أي محام دولي مختص»، انظر:

Feldman, «Democratic Fatwa,» 6.

(3) Bremer, My Year in Iraq, 166.

(4) يشير فيلدمان في كتابة «الفتوى الديمقراطية»، صفحة 7: « أشار إياد علاوي، وهو عضو شيعي علماني

بعد فشل اللجنة التحضيرية في اعتماد اقتراح يتماشى مع خطة الخطوات السبع، ظل بريمر يسعى لإقناع مجلس الحكم بقبول أمر بديل للانتخابات المباشرة، ومع ذلك رفض الاعضاء الشيعة في مجلس الحكم قبول أي بديل ينتهك طلب السيستاني في هيأة كتابة الدستور المنتخبة، وكتب المسؤولان السابقان في سلطة الائتلاف المؤقتة فيلدمان وورومان مارتينيز أن «النقاش وصل إلى ذروته في تشرين الثاني (نوفمبر) 2003 عندما خلص قادة سلطة الائتلاف المؤقتة والقادة العراقيون أخيرًا إلى أن مطالب السيستاني سيكون من الصعب التحايل عليها»[1]، وفي مذكرة بتاريخ 4 تشرين الثاني (نوفمبر) 2003، حذرت ميجان أوسوليفان ومارتينيز من «التكاليف السياسية الباهظة» لاستخدام حق النقض ضد أي قرار لمجلس الحكم لإجراء انتخابات مباشرة لهيئة كتابة الدستور، إذ كانوا يخشون أن الفيتو قد يثير استقالات من قبل زعماء الشيعة في مجلس الحكم أو «تعريض علاقتنا للخطر مع الشيعة في العراق بشكل كبير»، وأشاروا إلى أنه» إذا دعا الشيعة المتدينون إلى عدم المشاركة في العملية الدستورية، فإنه سيكون من المستحيل إتمام تلك العملية بطريقة شرعية «[2]. أدرك بريمر أنه بسبب معارضة الشيعة، فإن «طريقنا إلى الدستور والسيادة أصبح الآن في خطر»[3]، إذ إن موقف السيستاني «غير المرن» بشأن الحاجة إلى مؤتمر دستوري منتخب «سيكون بمثابة التراجع عن خطتنا الأولى للعملية السياسية في العراق»[4].

بالنظر إلى أن المعارضة المحلية قوّضت نهجها الأولي لبناء مؤسسات الحكم في العراق، وضعت سلطة الائتلاف المؤقتة خطة جديدة، والتي ستكون «اتفاقية 15 تشرين الثاني

نسبيًا في مجلس الحكم ورئيس الوزراء المستقبلي، إلى أنه عندما اجتمعت اللجنة التحضيرية «كان السيستاني جالسًا في الغرفة»، مما يعني أنه على الرغم من أن السيستاني كان لم يكن حاضرًا جسديًا، كانت وجهات نظره مؤثرة للغاية، نقلًا عن:

Dobbins et al., Occupying Iraq, 270;

انظر ايضًا:

Bremer, My Year in Iraq, 210–11.

(1) Noah R. Feldman and Roman Martinez, «Constitutional Politics and Text in the New Iraq,» Fordham Law Review 75, no. 2 (2006): 894. 147 Bremer, 167.

(2) Meghan O’Sullivan and Roman Martinez, «Part I of Constitutional Strategy, Arguments against a Redline,» CPA, November 4, 2003.

(3) Bremer, My Year in Iraq, 211.

(4) Bremer, 167.

(نوفمبر)» 2003، وبموجب هذه الخطة، ستنقل سلطة الائتلاف السلطة إلى حكومة انتقالية منتخبة من العراقيين بحلول منتصف صيف 2004 عن طريق نظام للتجمعات الإقليمية من «الوجهاء» لاختيار هذه الحكومة، وستتبع هذه الهيئة «القانون الأساسي» وهو دستور مؤقت تتم كتابته من قبل هيأة مشتركة من المسؤولين العراقيين والأجانب، وبعد أن تستلم الحكومة الانتقالية السلطة، ستقوم بإجراء انتخابات لمؤتمر دستوري سيتم عقده، ومن ثم التصديق على الدستور بتصويت شعبي تليه انتخابات أخرى لحكومة دائمة وبعد قرار الرئيس جورج بوش بشكل حاسم وبموافقة مجلس الحكم في 15 تشرين الثاني (نوفمبر) تم العمل على هذه الخطة[1].

جاء قرار بريمر بالتخلي عن الخطة المكونة من سبع خطوات أيضًا بعد تصاعد العنف الذي دفع بعض المسؤولين في واشنطن إلى الضغط من أجل نقل سريع للسلطة إلى العراقيين في تشرين الأول (أكتوبر) 2003، ومع ذلك أيد الرئيس بوش في 29 تشرين الاول (أكتوبر) 2003 خطة بريمر لتمديد الفترة الانتقالية، وواصل الاخير الضغط من أجل فترة انتقالية ممتدة عند عودته إلى العراق في أواخر تشرين الثاني (نوفمبر)، لكنه تخلى عن تمديد خطته لنقل السلطة فقط عندما كان واضحاً أن الشيعة لن يقبلوا بهيئة دستورية غير منتخبة وليس بسبب تصاعد العنف[2].

تمكنت سلطة الائتلاف المؤقتة بحلول تشرين الثاني (نوفمبر) 2003 من إنشاء حكومة مركزية عراقية فعَالة من خلال مجلس الحكم وتطوير الوزارات (سجلت الفعالية 1 من 3)، إلا أن المساءلة ظلت ضعيفة، إذ تم تعيين كبار القادة العراقيين من قبل سلطة الائتلاف المؤقتة، وظلت سيادة القانون في حالة تغير مستمر، نظراً لغياب الوثائق الدستورية الراسخة (سجلت المساءلة وسيادة القانون صفر من 3)، لذلك فقد صنفتُ مؤسسات الحكم المركزية في العراق في هذه المرحلة على أنها(1) من (9)، مما يعني ضمنيًا تحسينًا محدودًا في المرحلة الأولى من الإصلاح.

(1) انظر:

Bremer, 224–27؛ Coalition Provisional Authority, «Agreement of Political Process,» November 15, 2003, http://web.archive.org/web/20031121142629/http://www.cpa -iraq.org/audio/20031115_Nov-15-GC-CPA-Final_Agreement-post.htm.

(2) Bremer, My Year in Iraq, 210–13; Radin, «Domestic Opposition,» 120; and interviews with CPA officials November 2012 and July 2013.

المرحلة الثانية: بناء المؤسسات العراقية المؤقتة تشرين الثاني (نوفمبر) 2003 – حزيران (يونيو) 2004

ستسعى سلطة الائتلاف المؤقتة إلى تنفيذ خطة 15 تشرين الثاني (نوفمبر) للفترة المتبقية من ولايتها، وكما هو الحال مع الخطة ذات الخطوات السبع، فإن اتفاقية 15 تشرين الثاني (نوفمبر) لم تهدد الأهداف القومية للجماعات العراقية الرئيسية، لأنها كانت من الممكن أن تؤدي إلى مجموعة متنوعة من النتائج لمؤسسات العراق وتعكس التوازن العرقي في البلاد[1]. لقد زادت سلطة الائتلاف المؤقتة من محاولاتها بعد تشرين الثاني (نوفمبر) 2003 لتقويض الفساد، بما في ذلك من خلال إضافة مفتشين عامين إلى الوزارات وتأسيسها هيأة النزاهة العامة، ومن الناحية العملية، لم تشكل هذه الجهود تحديًا كبيرًا لشبكات الزبائنية للأحزاب الرئيسية الممثلة في مجلس الحكم[2].

استمر السيستاني في تنظيم معارضة عامة، إذ عارض اختيار حكومة انتقالية من خلال نظام التجمع والذي دعاه «بالخيانة»، وبدلًا عن ذلك أصرّ على إجراء انتخابات مباشرة قبل نقل السيادة المخطط له من قبل سلطة الائتلاف في حزيران (يونيو) 2004. قاومت سلطة الائتلاف المؤقتة أهداف السيستاني والتي وجدت أنها «تنقل نقاط المرمى» من خلال إضافة مطلب لـجمعية منتخبة مباشرة بعد إصرار المؤتمر الدستوري المنتخب. ومع ذلك، بحلول أوائل عام 2004[3]، اعترفت سلطة الائتلاف المؤقتة بنفوذ السيستاني ونظرت بعثة للأمم المتحدة بقيادة الأخضر الإبراهيمي في جدوى إجراء انتخابات مبكرة، وبعد تمحيص الوضع في العراق، وافق الإبراهيمي على تقييم سلطة الائتلاف المؤقتة بأن الانتخابات السابقة لم تكن مجدية كما عارض نظام التجمعات الحزبية، الذي وصفه بأنه «غريب تمامًا على العراقيين»[4]. بدلاً عن ذلك، أوصى بأن تنقل سلطة الائتلاف المؤقتة السلطة إلى حكومة تصريف أعمال معينة وإجراء انتخابات لحكومة انتقالية ستكتب الدستور أيضًا، وعلى الرغم من اجراء تعديل آخر لخطة سلطة

(1) CPA, «Agreement of Political Process,» November 15, 2003.

(2) Dobbins et al., Occupying Iraq, 280–82; and Allawi, Occupation of Iraq, 264–65.

(3) Diamond, Squandered Victory, 85; and Radin, «Domestic Opposition,» 118.

(4) UNSC, «The Political Transition in Iraq: Report of the Fact-Finding Mission,» S/2004140/ (February 23, 2004), par. 50. 154 Dobbins et al., Occupying Iraq, 288–89.

الائتلاف المؤقتة، إلا أن هذا التعديل كان بسيطًا جدًا ووافق عليه السيستاني وسلطة الائتلاف المؤقتة[1].

استخدمت سلطة الائتلاف المؤقتة مواردها لتنفيذ هذه الخطة، على الرغم من الجهود التي بذلتها مختلف الفصائل لتحويل تطوير مؤسسات الحكم العراقية بما يتناسب مع مصالحها، كان أحد التحديات هو المفاوضات حول قانون الإدارة الانتقالية (TAL)، والذي يعد بمثابة الدستور المؤقت الذي سيحكم العراق بعد مغادرة سلطة الائتلاف المؤقتة وسيكون بمثابة نموذج للدستور العراقي اللاحق، إذ سعى المسؤولون الأكراد إلى ضمان أقصى قدر من الحكم الذاتي، وهو ما عارضه العراقيون الآخرون خوفًا من أن يؤدي ذلك إلى تقسيم البلاد، فيما سعى الإسلاميون الشيعة إلى مشاركة أكبر للشريعة الإسلامية في الدستور والتي عارضها العراقيون الأكثر علمانية، كما عارض بعض الشيعة، استناداً جزئيًا إلى مخاوف السيستاني، بندًا يتضمن أن اثنين من المحافظات يمكن أن تستخدم حق النقض ضد الدستور، وبعد مفاوضات مطولة تمكنت سلطة الائتلاف المؤقتة من تسوية هذه المطالب، وتم التوقيع على القانون الإدارة الانتقالية في 8 آذار (مارس) 2004[2]، إذ أُستمد هذا القانون من المعايير الغربية الليبرالية في تأسيس هيكل للحكومات العراقية المؤقتة والانتقالية وإرساء المعايير الأساسية لحقوق الإنسان في العراق، لاسيما أن النقاد رأوا أن الوثيقة لا تعكس التقاليد العراقية[3]، لكن التوقيع والدمج النهائي لعناصر قانون ادارة الدولة الانتقالي في الدستور اللاحق يشير إلى كيفية استخدام سلطة الائتلاف المؤقتة له الموارد اللازمة للانخراط في الإقناع وبالتالي استبدال المؤسسات القائمة.

واجهت سلطة الائتلاف المؤقتة طوال ربيع 2004، هجمات عنيفة من قبل جماعة مقتدى الصدر الشيعية، والقتال بين مشاة البحرية الأمريكية والمسلحين السُنة في الفلوجة بعد مقتل حراس الأمن الأمريكيين، والتي وصفها علاوي بأنها «تمرد وطني ضد الاحتلال»[4]. أظهرت

(1) Dobbins et al., Occupying Iraq, 288–89.

(2) Bremer, My Year in Iraq, 292–307; and Allawi, Occupation of Iraq, 220–25, 231–32.

(3) CPA, «Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period,» March 8, 2004, https://web.archive.org/web/20090423064920/http://www.cpa -iraq.org/government/TAL.html; and Allawi, Occupation of Iraq, 231–32.

(4) Allawi, Occupation of Iraq, 266.

هذه الأحداث هشاشة سيطرة التحالف على العراق وأهمية نقل السلطة بسرعة إلى حكومة عراقية، وقد نجحت سلطة الائتلاف المؤقتة في تخفيف تصعيد كلا الحدثين من خلال مزيج من التهديد باستخدام القوة العسكرية والتوازن السياسي للجماعات المعارضة، مما يدل على الاستخدام الفعال لمواردها، لكن الصراعات مع كلٍ من الصدريين والمتمردين السُنة استمرت بعد مرحلة سلطة الائتلاف المؤقتة[1].

يبدو أن بيانات الرأي العام الموثوقة عن المواقف تجاه سلطة الائتلاف المؤقتة أصبحت متاحة لأول مرة في تشرين الثاني (نوفمبر) 2003، وكما هو مبين في الجدول (3.3)، إذ أشارت هذه الاستطلاعات إلى أن سلطة الائتلاف المؤقتة لم تكن شعبية بشكل خاص، إذ كان دعم المؤسسات العراقية أعلى بكثير من دعم سلطة الائتلاف المؤقتة أو قوات التحالف على الرغم من انخفاض الدعم لجميع هذه الكيانات في أوائل عام 2004.

تتوقع نظرية المعارضة المحلية، مع تساوي كل الأشياء، بعض التحسن في الرأي العام بسبب إجراءات سلطة الائتلاف المؤقتة تجاه استقلال العراق، ومع ذلك فمن المحتمل أن يتم تحفيز العوامل الأخرى لعدم الثقة في سلطة الائتلاف المؤقتة، لاسيما بعد تدهور الأمن، إلا إن اللافت للنظر أن العراقيين أصبحوا أكثر اقتناعًا خلال عام 2004 بأن رحيل التحالف سيجعلهم أكثر أمانًا[2].

الجدول (3.3): نتائج استطلاعات الرأي العام

الثقة في:	تشرين الثاني (نوفمبر) 2003	كانون الثاني (ديسمبر) 2004	اذار (مارس) /2004	نيسان (أبريل) /2004	ايار (مايو) /2004
سلطة الائتلاف المؤقتة	% 47	% 32	% 14	% 9	% 11
الوزراء العراقيون الجدد	% 63	% 53	% 42	% 31	% 39
مجلس الحُكم	% 63	% 51	% 41	% 23	% 28
قوات التحالف	-	% 28	% 13	% 7	% 10

Source: «Public Opinion in Iraq,» 37.

(1) Allawi, chap. 15, 18; and Bremer, My Year in Iraq, 312–46.

(2) هذه النتائج مأخوذة من استطلاعات شخصية لست مدن عراقية، أجرتها وكالة استطلاعية عراقية وتم تقديمها في: «الرأي العام في العراق: الاستطلاع الأول بعد رؤى أبو غريب» 15 حزيران (يونيو) 2004، 10–38، انظر:

https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/06iiacss.pdf

قامت سلطة الائتلاف المؤقتة بعد تشرين الثاني (نوفمبر) 2003، بتسريع جهود بناء القدرات الوزارية أيضًا، مدركة أن «الخطر الأساسي لتحقيق رؤية سلطة الائتلاف المؤقتة... هو الافتقار إلى خدمة مدنية منسقة وجيدة التدريب والإدارة»[1]، وعلى الرغم من زيادة كثافة الإنفاق، إذ انُفق 490 مليون دولار على أنشطة الحكم بحلول نهاية الاحتلال، ظلت القدرات الإدارية العراقية ضعيفة، وفي الواقع فأن سلطة الائتلاف المؤقتة كانت تنوي بقاء 206 مستشارًا في الوزارات بعد حزيران (يونيو) 2004[2]، علاوة على ذلك، مهما كانت جهود سلطة الائتلاف المؤقتة، فقد تم الإبلاغ عن إعادة إنشاء شبكات الفساد داخل الوزارات أثناء أو بعد مدة وجيزة من فترة سلطة الائتلاف المؤقتة، فمثلًا يوثق علي علاوي كيف أن الشبكات داخل الوزارات المختلفة، التي بُنيت جزئيًا على شبكات ما قبل الحرب حولت مئات الملايين من الدولارات إلى الخارج في أواخر عام 2004[3].

قاد الإبراهيمي مبعوث الأمم المتحدة في أيار (مايو) 2004 عملية لاختيار الحكومة المؤقتة، التي ستحكم العراق بعد رحيل سلطة الائتلاف المؤقتة والتي تم تعيينها في 2 حزيران (يونيو) 2004، وكان يقودها رئيس جمهورية سُني (غازي الياور) ورئيس وزراء شيعي (اياد علاوي) ووزراء إلى حد كبير من مجلس الحكم والقيادة الحالية، لاسيما أن سلطة الائتلاف المؤقتة كانت تنوي أصلًا نقل السيادة في 30 حزيران (يونيو) 2004، ولكن بسبب مخاوف من العنف تم تقديم نقل السلطة إلى يوم 28 حزيران (يونيو)[4]. واصل العراق العملية السياسية التي وضعتها سلطة الائتلاف المؤقتة، إذ أشرفت الحكومة المؤقتة على الانتخابات في 30 كانون الثاني (يناير) 2005، والتي تمخض عنها تكوين الحكومة الانتقالية والتي تولت زمام الأمور في أيار (مايو) 2005، وفي ذات العام تم التصديق على دستور العراق في 15 تشرين الاول (أكتوبر) 2005، وانتخبت أول حكومة دائمة في كانون الاول (ديسمبر) 2005 وتولت السلطة في أيار (مايو) 2006[5].

---

(1) Dobbins et al., Occupying Iraq, 277.

(2) Dobbins et al., 277–78; and GAO, «Rebuilding Iraq: Resource, Security, Governance,» 71–74.

(3) Allawi, Occupation of Iraq, 352–56.

(4) Allawi, Occupation of Iraq, 285–90; and Bremer, My Year in Iraq, 352–96.

(5) للمزيد من التفاصيل انظر:

For details, see Allawi, Occupation of Iraq, chap. 19–25.

لقد حققت سلطة الائتلاف المؤقتة تحسنًا معتدلًا من تشرين الاول (أكتوبر) 2003 إلى حزيران (يونيو) 2004 من درجة (1) إلى (3) من (9)، كما هو مسجل أدناه، من خلال إنشاء مؤسسات حكم مركزية أساسية ولكنها غير كاملة في العراق، بينما عملت هذه المؤسسات على تحسين الحوكمة وخلق مناخ للانتخابات الديمقراطية اللاحقة، كما أنها مهدت الطريق للصراع العرقي وعدم الاستقرار على مدى السنوات العديدة القادمة:

- الفعالية (درجة واحدة من 3): كانت هناك حكومة مؤقتة تم تشكيلها، ولكن ظل الأمن والخدمات الأساسية الأخرى يشهد خللًا واضحًا، واستمرت الولايات المتحدة والموظفون الأجانب الآخرون في شغل العديد من الوظائف[1]، وإذا ما قارنا هذا على سبيل المثال مع الادارة الحكومية المستقرة إلى حد ما وتقديم الخدمات في الأردن والتي اعتمدت أيضًا على المساعدة الأجنبية، سيكون هنالك فرق كبير[2].
- المساءلة (درجة واحدة من 3): عند مغادرة سلطة الائتلاف المؤقتة، كانت هناك عملية ديمقراطية لكتابة الدستور واختيار الحكومة، ومع ذلك فإن مقاطعة السُنة لانتخابات كانون الثاني (يناير) 2005 قوّضت مشاركتهم في عملية كتابة الدستور، وبمرور الوقت أضرّت المشاركة المحدودة للسُنة في الحكومة بمستقبل العراق الديمقراطي[3]، كما واجه جيران العراق تحدياتٍ كبيرة في ضمان المشاركة في الأقليات في الحكومة[4].
- سيادة القانون (درجة واحدة من 3): ضمنت كتابة قانون ادارة الدولة الانتقالي، جنبًا إلى جنب مع اللوائح الحكومية الأخرى، وجود قوانين سارية على الحكومة المركزية،

(1) Allawi, 290–93, 348–56.

(2) انظر على سبيل المثال:

Sean L. Yom and Mohammad H. Al-Momani, «The International Dimensions of Authoritarian Regime Stability: Jordan in the Post–Cold War Era,» Arab Studies Quarterly 30, no. 1 (Winter 2008): 39–60

(3) Allawi, Occupation of Iraq, chap. 22–23. 168 See, e.g., Freedom House, «Jordan,» Countries at the Crossroads, 2004, https://freedom house.org/report/countries-crossroads/2004/jordan.

(4) انظر:

Freedom House, «Jordan,» Countries at the Crossroads, 2004, https://freedom house.org/report/countries-crossroads/2004/jordan.

ومع ذلك وكما تظهر الأمثلة المذكورة أعلاه للفساد، فإن الامتثال للقانون داخل الحكومة المركزية ظل ضعيفًا وحتى بالمقارنة مع الفساد المبلغ عنه في البلدان المجاورة للعراق، وصدور قرار برحيل سلطة الائتلاف المؤقتة[1].

الاستنتاجات: مؤسسات الحكم المركزية في العراق

حققت سلطة الائتلاف المؤقتة نجاحاً متبايناً في بناء مؤسسات تمثيلية في العراق، ووفقاً للتغيير في معدل الدرجات، فقد رفعت سلطة الائتلاف المؤقتة مؤسسات العراق من درجة (صفر) إلى (3) من (9) وهو نجاح معتدل، في حين واجهت سلطة الائتلاف المؤقتة معارضة كبيرة قبل تشرين الثاني (نوفمبر) 2003، فإنه بحلول حزيران (يونيو) 2004 كان قد تم إنشاء مؤسسات حكم مركزية أساسية.

توضح الرواية أعلاه أفضل الطرق لحدوث المعارضة المحلية وتشرح النجاح المتنوع لسلطة الائتلاف المؤقتة، فعلى الرغم من أن نظريتي لا تتنبأ بأن السيستاني سينظم مقاطعة النخبة على الرغم من سعي سلطة التحالف المؤقتة للاعتراف بأهداف القومية الشيعية، إلا أنها تفسّر سبب فعالية المقاطعة، لاسيما أن إيمان سلطة الائتلاف المؤقتة بالقيم الديمقراطية جعلها تقدم تنازلات، في حين أن الاحتلال الأكثر استبدادًا كان من المحتمل أن يتجاهل مخاوف الشيعة[2]، وعلاوة على ذلك تشرح نظرية المعارضة المحلية أيضًا كيف تمكن السياسيون العراقيون من تشكيل المؤسسات المركزية الحاكمة لحماية شبكات الزبائنية حتى في حالة عدم وجود تهديد لهذه الشبكات، ونظرًا لمواردها المحدودة وقصر مدتها، فمن غير المحتمل أن تكون سلطة الائتلاف المؤقتة قد حلّت واقعيًا شبكات الزبائنية الموجودة في العراق.

تشرح نظرية الموارد الدولية والاعتماد على المسار أيضًا بعض الأحداث المرصودة، لاسيما التفويض الممنوح لسلطة الائتلاف المؤقتة والموارد الأخرى والتي مكّنتها من استكمال العملية السياسية التي تمخض عنها وجود حكومة ديمقراطية في العراق، وفي ذات الوقت

(1) Freedom House, «Jordan.»

(2) كما يكتب فيلدمان، « مثّلت فتوى السيستاني.. حدثًا تاريخيًا في حوليات التفاعل بين الإسلام والديمقراطية، رجل دين غير منتخب يضع القانون للولايات المتحدة، والذي اعتبر أن العمليات الدستورية الشرعية تتطلب اسسًا ديمقراطية «، انظر

«Democratic Fatwa,» 7

فجوات الموارد، بما في ذلك عدم كفاية القوات والتحديات البيروقراطية، قوضت جهود سلطة الائتلاف المؤقتة في بناء القدرات والاستبدال والفرض، إذ تسلط نظرية الاعتماد على المسار الضوء أيضًا على كيفية قيام المؤسسات الموجودة مسبقًا بتحديد ما يمكن سلطة الائتلاف المؤقتة تحقيقه بشكل واقعي ومن المحتمل أن يكون التدهور الشديد للدولة العراقية بعد عام 1991 هو السبب المحدد للمشاكل التي واجهت الحكومة المركزية في عام 2004، ومع ذلك كان تجنب المعارضة الشيعية التي قادها السيستاني مشكلة أكثر جدوى لسلطة الائتلاف المؤقتة لمعالجتها من افتقارها إلى الموارد أو الظروف الموجودة مسبقًا في العراق.

الخلاصة: الدروس المستفادة من إنشاء حكومات مركزية في كلٍ من كوسوفو والعراق

سعى المتدخلون الأجانب، وفي بادرة حسن نية على ما يبدو، إلى بناء مؤسسات حكم مركزية ديمقراطية ستستمر بعد رحيلهم، لاسيما أن كلتا البعثتين قد حققتا بعض النجاح، مما يدل على أن الجهات الأجنبية ذات الموارد العالية يمكن أن تحسّن بسرعة الحكومة المركزية على الرغم من استمرار المشاكل في كلتا الحالتين. وتظهر دراستا الحالة أعلاه أن التهديد الذي تشكله المطالب الخارجية للأهداف السياسية للمجموعات المحلية كان مهمًا بشكل حاسم في تحديد مستوى النجاح، ففي كوسوفو طالما أن بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة فيها لم تهدد استقلال البلد دعم ألبان كوسوفو جهودها وأحرزت بعثة الأمم المتحدة تقدمًا. في العراق، وعلى الرغم من أن مطالب سلطة الائتلاف المؤقتة لم تهدد الأهداف القومية الشيعية، إلا أن تفاصيل خطتها أثرت على قرار السيستاني بمعارضة إعادة تشكيل الوضع السياسي. يُظهر كلا التدخلين أيضًا كيف أن القيم الديمقراطية للفاعلين الأجانب قيدتهم وأجبرتهم على تغيير مطالبهم في مواجهة معارضة شعبية واسعة النطاق ومتكررة، ويمكن القول أيضًا إن كلا التدخلين حققا نجاحًا أكبر عندما استوعبت شبكات الزبائنية الموجودة مسبقًا للنخب، إذ كانت النخب قادرة على تشكيل المؤسسات للحفاظ على شبكاتهم مما قوض المساءلة وسيادة القانون، لكنها لم تتحدى الجهد الأوسع للنجاح بشكل أساسي.

من المرجح أن يواجه أي متدخل أجنبي يسعى إلى بناء مؤسسات ديمقراطية جديدة نفس العملية المكونة من خطوتين مثل بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو وسلطة الائتلاف المؤقتة: سيحتاجون أولاً إلى تشكيل حكومة معينة ثم كسب التأييد المحلي لخطة إنشاء حكومة دائمة منتخبة، إذ واجهت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو

وسلطة الائتلاف المؤقتة معارضة أكبر عند اقتراح خطة للحكومة الدائمة، ومن المرجح أن يواجه المتدخلون في المستقبل التحدي نفسه، لاسيما أن هاتان الدراستان تظهران أنه بينما لا توجد خيارات سهلة أو مباشرة لبناء الإصلاحيين الأجانب المؤسسات المركزية الحاكمة، واختيار المطالب التي لا تهدد الأهداف القومية أو الاستفزاز بطريقة أخرى، فهو الاحتمال الأكثر لتمكين النجاح.

الفصل الرابع

إصلاح مؤسسات الدفاع في البوسنة وتيمور الشرقية

أنهت اتفاقية دايتون لعام 1995 الحرب في البوسنة والهرسك وأوجدت دولة مركزية ضعيفة و«كيانان» سياسيان هما: جمهورية صرب البوسنة التي هيمن عليها الصرب البوسنيين واتحاد البوسنة والهرسك والذي يتكون أساسًا من البوسنيين والكروات، إذ سمح إتفاق دايتون لهذه الكيانات العرقية بالاحتفاظ بالسيطرة على الجيوش التي خاضت الحرب، ووصف ريتشارد هولبروك كبير المفاوضين الأمريكيين هذا الامر بأنه «العيب الأكثر خطورة» في اتفاقية دايتون[1]، ولذلك بدأ بادي أشداون الممثل الامي الأعلى للبوسنة والهرسك في عام 2003 برنامجًا طموحًا لإصلاح مؤسسة الدفاع من أجل معالجة هذه المسألة، وبالنظر إلى التقسيم العرقي المسيَّس للبوسنة والفشل في الإصلاحات الأخرى التي تحدت سلطات الكيانات، بدا أن أفق الإصلاح الدفاعي كان قاتمًا ومع ذلك حقق إصلاح الدفاع الذي قاده أشداون نجاحًا كبيرًا وبحلول عام 2006 تمكن من دمج جيوش الكيانين في مؤسسة عرقية عسكرية واحدة ومتكاملة إلى حد كبير.

تُظهر دراسة الحالة الأولى في هذا الفصل عن إصلاح مؤسسة الدفاع في البوسنة والهرسك كيف نجح هذا الإصلاح الدفاعي لسببين: تمثل الاول في قدرة أشداون والمسؤولين الدوليين الأخرين الذين طوروا مطالب لم تهدد الأهداف القومية لصرب البوسنة أو شبكات الزبائنية التابعة للأحزاب الحاكمة، وتمثل السبب الثاني في امتلاك البعثة الدولية التي أدارها أشداون موارد عالية بشكل خاص، لاسيما الموارد البيروقراطية، بينما تظهر دراسة الحالة الثانية عن إصلاح مؤسسة الدفاع في تيمور الشرقية الدور الذي أدته القومية، وشبكات الزبائنية والموارد البيروقراطية في تشكيل نجاح جهود الإصلاح، إذ أدت الأهمية القومية للاستقلال، وحركة القوات المسلحة التيمورية (فالينتيل)، دورًا في أجبار إدارة الأمم المتحدة (إدارة

(1) Wisler, «Police Reform in Bosnia and Herzegovina,» 142–58.

الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية) لإنشاء قوة عسكرية للدولة المستقلة حديثًا، إذ قوضت عمليات التوظيف من قبل حركة (فالينتيل) وشبكات الزبائنية المرتبطة بها دور الجيش التيموري بعد الاستقلال، وفشلت البعثة الاممية اللاحقة في الفترة من 2002 إلى 2005 في تحسين المساءلة والامتثال للقانون في المؤسسة العسكرية التيمورية، إذ أدى تفاقم المشاكل الاجتماعية والبيروقراطية داخل الجيش في نهاية المطاف إلى اندلاع العنف بين فصائل الشرطة والجيش في عام 2006.

يقدم مثالًا البوسنة وتيمور الشرقية رؤية أوسع لإصلاح قطاع الدفاع في تلك الدول، إذ تسعى الولايات المتحدة والمجتمع الدولي بشكل متكرر إلى تحسين المؤسسات العسكرية للدول الشريكة أو الحليفة ليس فقط لمساعدتها للخروج من الحرب الأهلية ولكن أيضًا لجعل الجيوش الحليفة والشريكة أكثر فاعلية في مواجهة التمرد أو الإرهابيين أو المعتدين الأجانب المحتملين مثل روسيا أو الصين أو إيران.

إذ تُظهر تحديات ونجاح إصلاح مؤسسات الدفاع في البوسنة والهرسك وتيمور الشرقية أن الجهود المستقبلية يمكن أن تحقق نجاحًا أفضل من خلال اختيار مطالب لا تتعارض مع المصالح المحلية الأساسية والاستمرار في تحسين المؤسسات العسكرية وضمان موارد بيروقراطية عالية.

إصلاح الدفاع في البوسنة والهرسك 2003-2016

بدأ إصلاح الدفاع في البوسنة والهرسك في عهد أشداون في عام 2003، واستمر على مرحلتين: تمثلت الاولى في إنشاء وزارة دفاع على مستوى الدولة مع قيادة عملياتية لجيوش الكيانين، اما المرحلة الثانية فتم دمج جيوش الكيانين في جيش واحد والذي خضع لسلطة الدولة المركزية، وتستكشف دراسة الحالة هذه أيضًا استدامة إصلاح الدفاع من خلال تتبع تطور جيش البوسنة والهرسك حتى عام 2016، أي بعد عشر سنوات من رحيل أشداون في عام 2006، وتوضح ايضًا أن تهديد المصالح المحلية ومستوى الموارد الدولية الحالية هي التي حددت نجاح تجربة الاصلاح في فترة ولاية بعثة الامم المتحدة بقيادة أشداون والتقدم المتناقص بعد عام 2006.

السياق

أدى تقسيم البوسنة بموجب اتفاقية دايتون إلى كيانين، فضلًا عن التطهير العرقي للحرب، إلى تمكين الأحزاب السياسية في زمن الحرب المرتبطة بالمجموعات العرقية الرئيسية الثلاث

إلى الاستمرار في الهيمنة على الحياة السياسية بعد الحرب، وعلى الرغم من تعزيز الفصل العرقي كان الهيكل السياسي المنقسم للبوسنة غير فعال للغاية. واستنادًا إلى إحدى الروايات فإن الهيكل الدستوري لاتفاقية دايتون كان «أحد أكثر أنظمة الحكم تعقيدًا وإهدارًا من أي وقت مضى»[1]، إذ تم تقسيم السلطات بين الدولة المركزية والكيانين، فضلاً عن عشرة كانتونات داخل الاتحاد، ومائة وثلاث واربعين بلدية.

كان أحد المكونات المركزية للأجندة الدولية هو إصلاح مؤسسات البوسنة والهرسك، بما في ذلك المؤسسة العسكرية وتقوية الحكومة المركزية وبناء مجتمع أكثر تكاملًا عرقيًا. كان النجاح الأولي محدودًا، ويعزى ذلك جزئيًا لعدم كفاية الموارد البيروقراطية الدولية، إذ كان هناك تواجد كبير للقوات الأجنبية (في البداية تم نشر 60000 الف عنصر، بما يعادل 17.5 عنصر لكل فرد) وارتفاع نصيب الفرد من الإنفاق إلى (277 دولارًا)[2]، لكن المسؤولية عن تنفيذ اتفاقية دايتون تم تقسيمها بين عدة منظمات دولية مختلفة[3]، لاسيما أن الهدف من وجود ممثل أعلى مدني هو لقيادة وتنسيق وتنفيذ السلم المجتمعي، ومع ذلك لم يكن لدى الممثل الأعلى في البداية سلطة أو قدرة كبيرة على متابعة إصلاح ذي مغزى في السنوات القليلة الأولى بعد الحرب[4]، إذ فازت الأحزاب العرقية في زمن الحرب بالانتخابات الأولية وعرقلت أجندة المجتمع الدولي[5]، واستجابةً لذلك منح المجتمع الدولي الممثل الاممي الاعلى تفويضًا في عام 1997 لإدارة البوسنة بشكل فعال من خلال «دول بون»،

(1) Phone interview with author, May 2014.

(2) على سبيل المثال، نجحت شروط الاتحاد الأوروبي في حالة إصلاح نظام الضرائب في البوسنة، وفي هذه الحالة، كتب أشداون أنه «اتصل بكريس باتن في أواخر تشرين الاول (أكتوبر) وسأله عما إذا كانت هذه الاصلاحات ستؤثر في منصب الممثل الاممي، وقال بإن هذه الإصلاحات مطلوبة إذا أرادت البوسنة والهرسك الانضمام إلى أوروبا كما هو الحال دائمًا، ابدى موافقته.

(3) European Union External Action Service, «European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM),» June 2012, http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eupm-bih/pdf/25062012_factsheet_eupm-bih_en.pdf; and Florian Bieber, «Policing the Peace after Yugoslavia: Police Reform between External Imposition and Domestic Reform,» GRIPS Policy Research Center, January 2010, 10, http://www3.grips.ac.jp/~pinc/data/1007-.pdf.

(4) يصف دانيال ليندفال على سبيل المثال الهياكل اليوغوسلافية بأنها مسيسة إلى حد كبير «مكون لا يتجزأ من السلطة السياسية، كونها تابعة مباشرة لوزير الداخلية »، انظر:

«Limits of the European Vision in Bosnia and Herzegovina,» 64–65.

(5) Lindvall, 65; and Wisler, «Police Reform in Bosnia,» 148.

والتي تضمنت سلطة عزل المسؤولين البوسنيين عن السلطة واستخدام حق النقض أو فرض التشريعات[1].

كان لدى الممثلين الأمميين من 1997 إلى 2002 في أحسن الأحوال موارد بيروقراطية معتدلة، وبالنظر إلى الصعوبات المستمرة في التنسيق مع المنظمات الدولية في ذلك الوقت والتي قوضت جهود الإصلاح لتطوير قانون الانتخابات في البوسنة والهرسك[2]، وبصرف النظر عن نزع السلاح الأولي، كان هناك القليل من الاهتمام الدولي بإصلاح جيوش الكيان حتى عام 2002 ويرجع ذلك جزئيًا إلى التفويض المحدود للوجود العسكري الدولي، (قوة تحقيق الاستقرار بقيادة الناتو)[3].

واصل أشداون [وهو زعيم سابق للديمقراطيين الاحرار في المملكة المتحدة] خلال فترة عمله كممثل أعلى للبعثة الدولية في البوسنة من 2002 إلى 2006، أجندته لتعزيز الدولة المركزية البوسنية بمزيد من الموارد البيروقراطية، وعلى عكس الممثلين الامميين السابقين، طور أشداون خطته التي نفذتها البعثة قبل وصوله، والتي حددت الأولويات والخطط لتحقيقها، من هنا كان أشداون أكثر قدرة على بناء إجماع دولي قبل متابعة الإصلاح[4]، وخلال فترة ولايته كانت الموارد الدولية في البوسنة والهرسك على ما يرام وعلى أعلى مستوى، ويمكن القول أن هذه الفترة تمثل أعلى مستوى من الموارد في أي حالة تم النظر فيها في هذا الكتاب.

استفاد أشداون من هذه الموارد لتطبيق النطاق الكامل للتقنيات التي اقترحتها نظرية الموارد الدولية، بما في ذلك الضغط على السياسيين وعزل المسؤولين عن السلطة وفرض

(1) Wisler, «Police Reform in Bosnia»; and Bieber, «Policing the Peace after Yugoslavia.»

(2) Wisler, «Police Reform in Bosnia,» 140–41.

(3) وفقًا لتقرير برعاية الاتحاد الأوروبي في عام 2001، شعر 75 في المائة من السكان بأمان شديد أو بالأحرى بإمكانية سيرهم بمفردهم بعد حلول الظلام، مقارنة بـ 77 في المائة في سويسرا و64 في المائة في بولندا في عام 2000، بينما كان لدى البوسنة حوالي 16150 شرطيًا في عام 2004 لحوالي3.72 مليون نسمة، أي ما يقرب 1 شرطي لكل 230 نسمة، مقارنة بمعيار أوروبي 1: 330، إذ شكلت أعمال الشرطة 9.2 في المائة من الإنفاق العام، مقارنة بـ 4 في المائة في المجر.

(4) استثناء الشرطة في مقاطعة برتشكو ودائرة حدود الولاية والشرطة القضائية التي أشارت كولانتس سيلادور إلى أنها «متعددة الأعراق حقًا»، انظر:

Gemma Collantes-Celador, «Police Reform: Peacebuilding through 'Democratic Policing'?,» International Peacekeeping 12, no. 3 (October 1, 2005): 367–68.

القوانين، إذ دفعت إجراءات أشداون ضد المسؤولين البوسنيين المنتخبين المحليين إلى انتقاده باعتباره «راج أوروبي»[في اشارة إلى الحكم البريطاني المباشر للهند ووكلائه من الامراء هناك- المترجم] غير خاضع للمساءلة، ووصفه أحد المراقبين الصربيين البوسنيين في مقابلة بأنه «حاكم استعماري» يمارس «قانون العنف» المدعوم من قبل القوات الأجنبية[1]، وعلى الرغم من ذلك حقق نهج أشداون المثير للجدل النجاح، لاسيما في إصلاح الجيش الموصوفة أدناه، ونظام الضرائب البوسني[2]، وكما هو موضح أدناه وبعد نهاية ولايته في كانون الثاني (يناير) 2006 تراجعت موارد المجتمع الدولي في البوسنة بشكل ملحوظ.

كانت البوسنة من عام 1946 إلى عام 1992 جزءًا من يوغوسلافيا، والتي امتلكت جيشًا يحظى بتقدير كبير، وهو الجيش الشعبي اليوغوسلافي الذي قدّم إرثًا مؤسسيًا لجيوش البوسنة والهرسك بعد الحرب[3]، وبالنظر إلى الاحترام الواسع لقدرات الجيش اليوغوسلافي والذي استوحى من الحرب العالمية الثانية استراتيجية «الدفاع الشامل»، سجلتُ في دراسة هذه الحالة أعلى مستوى من الفعالية التاريخية لجيش البوسنة والهرسك الذي أحرز 3 درجات من أصل 3 درجات[4]. إن إستخدام الجيش اليوغوسلافي التجنيد الإجباري لتجنيد جيش متوازن عرقيًا، على الرغم من أن هذا الجيش كان يميل في الممارسة العملية نحو مواطني الصرب والجبل الأسود داخل سلك الضباط والقيادة العليا في جزء من التوازن العرقي للجيش، سيؤدي في النهاية إلى انحياز الجيش الوطني الصربي إلى جانب صرب البوسنة، وبسبب تقارير إشكالية تحت إشراف مدني، أنا قمت بإعطاء المسائلة درجتان من اصل 3 درجات[5]، وبدا إن

(1) ICG, «Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU,» Europe Report, no. 164 (September 6, 2005): 17.

(2) Toal and Dahlman, Bosnia Remade, 180–81

(3) أشار تقرير مجموعة الازمات الدولية في عام 2005 «لا سيما في جمهورية صرب البوسنة، لا تزال الشرطة تتصرف وفقًا لـ إرادة أسيادهم السياسيين، لا سيما عندما يتعلق الأمر بجرائم الحرب «، انظر:
«ICG, «Bosnia's Stalled Police Reform,» 2–4.

(4) Toal and Dahlman, Bosnia Remade, 293–96; and ICG, «Bosnia's Stalled Police Reform,» 2–4.

(5) انظر:
Dan Bilefsky, «Bosnian Serb Leader Accused of Corruption,» New York Times, February 24, 2009; and Berislav JeliniČ, «Dodik's Agents Hiding Assassin,» Nacional, November 10, 2008. http://arhiva.nacional.hr/en/clanak/49834/dodiks-agents-hiding-assassi

الجيش اليوغسلافي بشكل عام غير سياسي وتحت القيادة المدنية في الفترة 1990-1991، لاسيما عندما بدأ عملياته العسكرية في سلوفينيا وكرواتيا لمنع انفصالهما[1]، ولذلك أقوم بتقييم الامتثال للقانون على أنه درجتان من اصل 3 درجات، مما أدى إلى النتيجة الإجمالية للجودة التاريخية للجيش اليوغسلافي 7 درجات من اصل 9 درجات.

بعد إعلان برلمان البوسنة والهرسك الاستقلال في اذار (مارس) 1992، انزلقت البلاد في حربٍ دارت رحاها في نهاية المطاف بين ثلاثة جيوش عرقية رئيسية: في المقام الأول ولكن ليس حصريًا: جيش البوسنة (أو المسلمين البوسنيين) التابع لجمهورية البوسنة والهرسك، والجيش الصربي لجمهورية صرب البوسنة (VRS) وجيش مجلس الدفاع الكرواتي[2]، وفي عام 1994 أنهت اتفاقية واشنطن الصراع وتم دمج الجيوش البوسنية والكرواتية بين البوسنيين والكروات في قوة واحدة تحت مظلة جيش الاتحاد للبوسنة والهرسك[3]، وعندما انتهت الحرب في عام 1995 تحول الجيش الصربي لجمهورية صرب البوسنة وجيش الاتحاد إلى جيشان منفصلان تحت سلسلتين منفصلتين للقيادة ووزارتين للدفاع.

يلاحظ روهان ماكسويل أن «جيش جمهورية صرب البوسنة ظل منظمًا إلى حدٍ كبير على خطى الجيش اليوغسلافي مع أسلحة وعقيدة ذلك الجيش «، بينما اكتسبت القوات الجوية ميزة مختلفة من برنامج تدريبي ثنائي أمريكي مكثف[4]». بقيت هذه الجيوش ومن وجهة نظر بعض قيادات الكيان ضمانة نهائية في حال تجدد الصراع، وفي ذات الوقت سهّل وجود جيوش الكيانين من احتمالية تجدد الحرب، لاسيما أن الكيانات احتفظت بحق

(1) كتب ليندفال: «لم ينخرط الكروات أبدًا في إصلاح الشرطة بشكل مكثف، حيث وجدت المجموعتان الأخريان الاقتراحات الإصلاحية مقبولة إلى حد كبير بالنسبة لهم منذ البداية... وقد أدرك السياسيون البوسنيون النوايا الحسنة للمجتمع الدولي، والذي صمم لتحسين نظام الشرطة وإعادة دمج أجهزة الشرطة التي كانت مجزأة بسبب الحرب «، انظر:

Lindvall, «Limits of the European Vision,» 126, 129. See also Bieber, Post-War Bosnia, 41.

(2) Christopher Patten, «Letter to Mr. Adnan Terzic, Prime Minister of Bosnia & Herzegovina,» November 16, 2004, http://www.ohr.int/ohr-dept/rule-of-law-pillar/prc/prc -letters/pdf/ patten-letter.pdf. See also Muehlmann, «Police Restructuring in BosniaHerzegovina,» 4–6; and Lindvall, «Limits of the European Vision,» 77–92.

(3) Collantes-Celador, «Becoming 'European' through Police Reform,» 239. 19 Lindvall, «Limits of the European Vision,» 134–39.

(4) Lindvall, «Limits of the European Vision,» 134–39.

إعلان الحرب على بعضها البعض[1]، وعلى الرغم من أن اتفاقية دايتون حاولت حلّ هذا الاشكال فإن اللجنة الدائمة للشؤون العسكرية لم تعمل على مستوى الدولة للتنسيق بين جيوش الكيان[2].

كانت جيوش الكيانين في حالة سيئة عندما بدأ الإصلاح الموصوف أدناه بحلول عام 2002، إذ كانت النتيجة الإجمالية 3 درجات من 9 درجات[3]، وقد أكد أحد المراقبين قبل عام 2002 على ضعف فعالية جيوش الكيان (التي سجلت 1 من 3) مشيرًا إلى أنها «لم توفر أي أمن حقيقي»[4]، إذ كان لدى جيوش الكيانين أعداد كبيرة من الاحتياطيات على الورق ولكنها غير نشطة ومخزون من المعدات العسكرية القديمة وسوء الصيانة والمجندين غير المدربين[5]، وبفضل الدعم الدولي أعتبر البعض إن جيش الاتحاد أكثر قوة وفاعلية من جيش جمهورية صرب البوسنة نظرًا إلى الإنفاق الأعلى وما يقرب من ضعف الأفراد مع أحدث المعدات المقدمة من الغرب[6]. واجهت جيوش الكيانين أيضًا مشاكل في المساءلة (سجلت درجة من 3) لأنها سعت إلى القليل من الاندماج أو تمثيل للأقليات العرقية، علاوة على ذلك، كان الإشراف ضعيفًا لأن جيوش الكيان كانت مسؤولة فقط أمام برلمانات الكيانات وليس امام

(1) وبالمثل يلاحظ كولانتس-سيلادور: « بعض أصحاب المصلحة المحليين بشكل رئيسي - جمهورية صرب البوسنة - كانت تخشى أن يؤدي ذلك في النهاية إلى مزيد من تآكل الكيانات (وفي النهاية اختفائها) عن طريق نقل المزيد من الاختصاصات إلى مستوى الدولة «، انظر:

Collantes-Celador, «Becoming 'European' through Police Reform,» 238. See also Lindvall, «Limits of the European Vision,» 112–28

(2) Muehlmann, «Police Restructuring in Bosnia-Herzegovina,» 8. 22. 23 Quoted in Lindvall, «Limits of the European Vision,» 125

(3) ICG, «Bosnia's Stalled Police Reform,» 8

(4) نقلاً عن:

Lindvall, «Limits of the European Vision,» 125

(5) OHR, «Statement at the International Agency's Joint Press Conference in Mostar,» March 16, 2005, http://web.archive.org/web/20130411201031/http://www.ohr.int /ohr-dept/rule-of-law-pillar/prc/prc-statements/default.asp?content_id=34277; see also Lindvall, 92–102.

(6) Grodana Katana, «Bosnian Serbs Quash Plans for United Police,» Global Voice Balkans, August 2, 2005, http://iwpr.net/report-news/bosnian-serbs-quash-eu-plan-united-police. 26 OHR, «Speech by the High Representative, Paddy Ashdown to RSNA,» April 21, 2005, http://web.archive.org/web/20060205155035/http://www.ohr.int/ohr-dept/presso /presssp/default.asp?content_id=34540.

الدولة المركزية[1]، وجاء تمويل جيوش الكيانين جزئيًا من كرواتيا وصربيا، كما دعم الفساد الناتج عن الإنفاق العسكري الأحزاب السياسية في البوسنة والهرسك[2].

كانت هناك أيضًا مشاكل مع سيادة القانون (سجلت درجة من 3 درجات)، اذ كشفت المراجعات والتحقيقات في نهاية المطاف إن مؤسسة الدفاع في جمهورية صرب البوسنة كانت تنتهك حظر الأسلحة المفروض على العراق، وقدّمت معاشات تقاعدية لمجرمي الحرب المتهمين[3]، علاوة على ذلك، وفي خضم التوتر السياسي في عام 2001، حثّ حزب كرواتي في البوسنة أعضاءه الكروات البوسنيين في (جيش الاتحاد للبوسنة والهرسك)على عدم اتباع أوامر الرؤساء غير الكروات، وغادر بعض الكروات البوسنيين العسكريين ثكناتهم، وأثار هذا العمل تساؤلات حول ولاء الضباط الكروات البوسنيين العاملين في قوات الأمن الاتحادية والدولة[4]، كما ذكرنا سابقًا انهارت سياسات البوسنة والهرسك في فترة ما بعد الحرب على أسس عرقية، لاسيما مع الأحزاب السياسية الرئيسية المرتبطة بإحدى المجموعات العرقية الرئيسية الثلاث (البوسنين والصرب والكروات).

كان أهم المعارضين المحتملين لإصلاح الدفاع في (2002-2006) هم صرب البوسنة، اذ استخدموا سيطرتهم على جمهورية صرب البوسنة (صربسكا) وقدرتهم على نقض التشريعات داخل الحكومة المركزية لعرقلة مجموعة واسعة من الإصلاحات، على الرغم من وجود ما يقدر نحو 34 % فقط من إجمالي عدد السكان بعد عام 1995[5]، إذ كان الهدف القومي لصرب البوسنة يضمن استقلالية جمهوريتهم، إذ أشارت الأحزاب الصربية الرئيسية باستمرار إلى حماية جمهورية صرب البوسنة في خطابها العام، لاسيما إن شرعية جمهورية صرب البوسنة كانت محل نزاع من قبل بعض البوسنين وحتى من قبل بعض ممثلي المجتمع

(1) OHR, «Speech by the High Representative, Paddy Ashdown to RSNA,» April 21, 2005, http://web.archive.org/web/20060205155035/http://www.ohr.int/ohr-dept/presso /presssp/default.asp?content_id=34540

(2) Muehlmann, «Police Restructuring in Bosnia-Herzegovina,» 10.

(3) Lindvall, «Limits of the European Vision,» 192.

(4) لاحظ إيفانيتش: «لم يكن هناك من كان مستعداً لقبول إلغاء شرطة الكيانات، في الواقع لم يكن أي منا مستعداً للقبول ولم يكن لدى أحد تفويض، لم أفعل وأعلم أن شافيتش لم يكن لديه أي دعم»، نقلًا عن: Lindvall, 148; see also ICG, «Bosnia's Stalled Police Reform,» 8–9.

(5) نقلاً عن: Lindvall, «Limits of the European Vision,» 195.

الدولي، وذلك بسبب الحجم غير المتناسب لجرائم الحرب التي يرتكبها صرب البوسنة وبسبب دعمهم المستمر للجيش وهياكل الشرطة التي ارتكبت جرائم حرب[1].

ضمّ الحزب الرئيسي (الحزب الديمقراطي الصربي) في زمن الحرب عناصر متشددة لهم صلات غير رسمية بجيش جمهورية صرب البوسنة، بما في ذلك كبار الضباط المتهمين بارتكاب جرائم حرب[2]، وكان هناك أيضًا سياسيون أكثر اعتدالاً، مثل بيلجانا بلافشيتش ودراغان كافيك الذين كانوا أقل التزامًا بالدفاع عن الأنشطة غير القانونية لجيش جمهورية صرب البوسنة أو مجرمي الحرب وإلى حد ما عارضوا المتشددين لنزع الشرعية عن جمهورية صرب البوسنة مع المجتمع الدولي[3]، لاسيما أن تحالف الديمقراطيين الاشتراكيين المستقلين بقيادة ميلوراد دوديك وهو حزب آخر من صرب البوسنة كان مدعومًا في البداية من قبل الغرب كحزب معتدل لكنه أصبح قوميًا بشكل متزايد في خطاباته[4].

شكّل البوسنيين حوالي 44 % من السكان في عام 1995، وكان لديهم أهداف وطنية تشمل تقوية الحكومة المركزية ودحر التطهير العرقي من خلال إضعاف جمهورية صرب البوسنة[5]، وكما هو مذكور أدناه، فإن هذا العمل جعل النخب البوسنية في الغالب داعمة لإصلاح الدفاع، وإن كان ذلك مع بعض الخوف من نهاية مبكرة له، إذ يميل البوسنيون أيضًا إلى معارضة الضمانات الخاصة للمجموعات العرقية المختلفة مثل النظام الذي يتم فيه تخصيص الوظائف على وجه التحديد للأفراد[6]، بينما شكّل الكروات البوسنيون ما يقرب من 16 في المائة من سكان ما بعد الحرب، وكان لديهم اهدافٌ قومية تتمثل في الحفاظ على

---

(1) ICG, «Ensuring Bosnia's Future,» 19–20.

(2) Lindvall, «Limits of the European Vision,» 212.

(3) كتب مولمان: « كانت الاتفاقية المقترحة... تتعارض بشكل واضح مع الرغبات المعلنة للمجتمع الدولي، ومع ذلك، فقد وصل المجتمع الدولي، وأشداون على وجه الخصوص إلى نقطة أصبح فيها مخرج إنقاذ الوجوه البائسة «، انظر:

Muehlmann, «Police Restructuring in Bosnia-Herzegovina,» 10.

(4) Phone interview with Paddy Ashdown, May 2014.

(5) ICG, «Ensuring Bosnia's Future,» 4–9; and OHR, «HR and His Deputies,» website (n.d.), http://www.ohr.int/?page_id=1153.

(6) Leroux-Martin, Diplomatic Counterinsurgency, 65–70; Tolksdorf, «Incoherent Peacebuilding,» 68–69; and «Cracking Up,» Economist, October 25, 2007. http://www.economist.com/node/10026370. 37 Interviews with EUPM official, Sarajevo, June 2008. 38 ICG, «Bosnia's Incomplete Transition,» 11–12.

الاستقلال الذاتي داخل الكانتونات ذات الأغلبية الكرواتية في الاتحاد والاعتراف بحقوق الكروات داخل مؤسسات الدولة، وفي سياق الإصلاح الدفاعي كان هذا يعني أن الممثلين الكروات يميلون إلى عدد متساوٍ من المناصب لكل من الأعراق الثلاثة في المناصب العليا، على الرغم من أن العدد الإجمالي للكروات كان الأقل، فضلاً عن الحفاظ على رموز مرئية لتاريخ الجيش الكرواتي[1]. بعد الأزمة السياسية لعام 2001 المرتبطة بانسحاب الجنود الكروات المذكورين أعلاه، تم إضعاف حزب (الاتحاد الديمقراطي الكرواتي)، وكان للأحزاب الكرواتية التي تلته روابط أقل مع شبكات الزبائنية ومع الأعضاء المتشددين في الجيش[2]، إذ سيعارض ممثلو البوسنيين والكروات الإصلاح في بعض الأحيان ويشكلونه، ومن الواضح أن لديهم رغبات متضاربة فيما يتعلق بالمفاتيح العرقية، ومع ذلك تمت معالجة مخاوفهم بسهولة أكبر، وكانت معارضتهم أقل خطورة على الإصلاح من صرب البوسنة. دراسة الحالة أدناه تركز بشكل أساسي على احتمال وجود معارضة رئيسية من صرب البوسنة او غيابها. تتناول دراسة الحالة إصلاح الدفاع على النحو المبين في الجدول (4.1) في ثلاثة المراحل: تطوير القيادة والسيطرة على مستوى الدولة، والقضاء على جيوش الكيان، وتطوير الجيش بعد رحيل أشداون (الممثل الاممي)، من خلال تتبع تطور جيش البوسنة والهرسك من عام 2006 إلى عام 2016، تأخذ المرحلة الثالثة للإصلاح في الاعتبار فرضية تبعية المسار وتتنبأ بأن أي تحسينات يتم تحقيقها في عملية الإصلاح سوف تتراجع بعد انخفاض الموارد الدولية بشكل كبير.

المرحلة الاولى: لجنة إصلاح الدفاع 2003-2004

استغل أشداون فضيحة عام 2002 بشأن شركة أوراو (Orao company) التي تتخذ من جمهورية صرب البوسنة مقرًا لها لتصدير الأسلحة إلى العراق لبدء المرحلة الأولى من إصلاح الدفاع في البوسنة والهرسك، إذ كشف تحقيق في صادرات أوراو أن وحدة من جيش جمهورية صرب البوسنة تقوم بذلك العمل، وردًا على ذلك قرر أشداون إقالة رئيس جمهورية صرب البوسنة من منصبه، باستخدام سلطات (اتفاق بون)، و«بدء سلسلة من الإصلاحات التي من شأنها في الواقع، بدء عملية إلغاء جيشي الكيانين ودمجهما في جيش

(1) مقابلات مع مسؤول بعثة شرطة الاتحاد الأوروبي، سراييفو، حزيران (يونيو) 2008.

(2) ICG, «Bosnia's Incomplete Transition,» 11–12

واحد تسيطر عليه الدولة»[1]، وإلى جانب تحسين جودة الحكم في البوسنة والهرسك، سلّط مسؤول دولي رفيع الضوء على أهداف القضاء على إمكانية قيام جيشي الكيانين بمحاربة بعضهم البعض في حرب مستقبلية وتقليل تأثير كرواتيا وصربيا على السياسة الخارجية للبوسنة والهرسك[2].

عمل أشداون أيضًا مع مسؤولي الناتو للاستفادة من اهتمام السياسيين البوسنيين المعلن بالانضمام إلى الشراكة من أجل السلام (PfP)، وهو برنامج الناتو الذي مكّن البلدان من المشاركة في عمليات حفظ السلام وكان يهدف إلى إعداد المرشحين المحتملين في الناتو لمتابعة العضوية، لاسيما أن متطلبات الناتو فيما يتعلق بما يتعين على البوسنة والهرسك إنجازه للانضمام إلى الشراكة من أجل السلام، تم دمجها في ولاية لجنة إصلاح الدفاع (DRC) في ايار (مايو) 2003، إذ كانت المطالب الرئيسية المفصلة هي إنشاء قيادة الدولة والسيطرة على جيوش الكيانين، والرقابة الديمقراطية على مستوى الدولة والكيان، وإمكانية التشغيل البيني بين جيشي الكيانين[3].

---

(1) مقابلة مع مسؤول دولي، سراييفو، حزيران (يونيو) 2008.

(2) أوضح مسؤول بوسني أنه من وجهة نظر سيلاجيتش:» فإن اقتراح دوديك سيعني أن الشرطة ستظل تحت سيطرة جمهورية صرب البوسنة بشكل فعال، سيظلون «شرطة جمهورية صرب البوسنة « عمليًا موظفين في جمهورية صرب البوسنة «. مقابلة مع مسؤول بوسني، سراييفو، تموز (يوليو) 2008، انظر:
Lindvall, «Limits of the European Vision,» 158–68.

(3) Lindvall, «Limits of the European Vision,» 167.

الجدول (4.1) تطوير مؤسسات الدفاع في البوسنة والهرسك

المرحلة	تهديد مطالب مكتب الممثل الاممي	شكل المعارضة	الموارد	نجاح نسبي	جودة المؤسسة في نهاية مرحلة الاصلاح من 9 درجات
أعلى مستوى من التطور قبل تدخل الجيش الشعبي اليوغسلافي	-	-	-	-	7
جودة المؤسسات في بداية التدخل حزيران (يونيو) 2001	-	-	-	-	3
1. إنشاء قيادة الدولة والسيطرة ايار (مايو) 2003 - كانون الاول (ديسمبر) 2004	-	-	-	عالي	5
2. القضاء على جيوش الكيانين كانون الثاني (يناير) 2005 - كانون الأول (ديسمبر) 2006	-	-	عالي حتى كانون الثاني 2006، ومتوسط بعد ذلك	محدود	في عام 2006
3. التنفيذ كانون الاول (ديسمبر) 2006-2016			متوسط	محدود	7 درجات بحلول 2016

أخذت هذه المطالب في الاعتبار عند تنفيذها القيود السياسية البوسنية ولم تشكل تهديدًا كبيرًا للأهداف القومية لصرب البوسنة أو شبكات الزبائنية لحزب صرب البوسنة الحاكم، لاسيما أن الهدف القومي الصربي للحكم الذاتي استند في المقام الأول إلى وجود وإستقلال سياسي لجمهورية صرب البوسنة، إذ هددت بعض الجهود الدولية لإصلاح المؤسسات البوسنية إستقلالية جمهورية صرب البوسنة والتي تضمنت جهود إعادة هيكلة الشرطة التي ناقشتها في الفصل التالي. على نقيض ذلك، لم تكن القيادة والسيطرة على جيش جمهورية صرب البوسنة ضروريًة لاستقلالية جمهورية صرب البوسنة لأن جيشها أصبح أضعف من الجيش الاتحادي، إذ كانت فعاليته كتشكيل عسكري تحت السيطرة العملياتية لجمهورية صرب البوسنة أقل أهمية بالنسبة للحكم الذاتي لذات الجمهورية من دور الجيش الصربي كرمز لهوية صرب البوسنة.

لذلك سوف أحكُم على أن سيطرة الدولة وإشرافها وقابلية التشغيل البيني على جيش جمهورية صرب البوسنة لم تشكل تهديدًا رئيسيًا للأهداف القومية الصربية، على الأقل طالما أن هذه التغييرات لم تقوّض استقلالية تلك الجمهورية بطريقة أخرى، ويبدو أن المؤسسات التي كانت قائمة على أساس عرقي غير شرعية أو أن الدولة يمكن أن تأخذ سلطات جمهورية صرب البوسنة من جانب واحد، لاسيما أن الإصلاح أيضًا لم يهدد شبكات الزبائنية التابعة

لرئيس جمهورية صرب البوسنة لشافيتش والذي حكم بين 2003 إلى 2006، إذ أنه كما ذكر أعلاه، لم يكن يشترك في شبكات زمن الحرب نفسها مثل الأعضاء المتشددين في الحزب الديمقراطي الصربي[1]، لذلك تتوقع نظرية المعارضة المحلية على الأكثر، نشوء معارضة صربية محدودة وتتوقع إصلاحًا ناجحًا بسبب وجود الموارد الدولية العالية.

عيّن أشداون جيمس لوشر وهو مسؤول أمريكي كان قد عمل في السابق في إصلاح الدفاع الأمريكي لقيادة لجنة إصلاح الدفاع في البوسنة والهرسك، لاسيما أن المشاركين البوسنيين قد صاغوا وجهات نظر معارضة لإصلاح الدفاع على أساس العرق والأهداف القومية المتباينة، وعلى الرغم من وجود بعض المعرفة بين الضباط من جيوش الكيانات المختلفة الذين خدموا معًا في ظل الجيش الوطني اليوغسلافي[2]، أصرّ المسؤولون الصرب على ضرورة مصادقة برلمان الكيانين على لجنة إصلاح الدفاع قبل أن تنظر فيها الدولة، ومن وجهة نظرهم يجب ألا تكون الدولة قادرة على انتزاع الصلاحيات الدفاعية من الكيانين بل يجب أن تكون قابلة للتحويل فقط بمبادرة من الكيانات[3]، إذ ركز المسؤولون الصرب أيضًا على ضمان استمرار الاعتراف الرمزي بجمهورية صربيا ووجود جيوش الكيانين على المدى المتوسط، وسعى المسؤولون الكروات للحفاظ على التوزيع المتساوي للمناصب للمجموعات العرقية المختلفة، بينما عارض المسؤولون البوسنيون إنهاء التجنيد وسعوا إلى وضع الكيانين تحت سيطرة الدولة قدر الإمكان.

أصرّ سليمان تيهيتش العضو البوسني في الرئاسة الثلاثية للبوسنة والهرسك، في مرحلةٍ ما على أن الإصلاح يجب أن يقضي على جيوش الكيانين، ولم يتراجع إلا بعد أن أكدت الولايات المتحدة وتركيا أن الإصلاح الدفاعي والتجنيد الإجباري سيستمران ولا يتم إنهاؤها إلا بعد

(1) OHR, «OHR/EUSR: European Commission Interprets Principles,» September 18, 2007, http://www.ohr.int/?ohr_archive=ohreusr-european-commission-interprets -principles; and OHR, «Press Conference Statement by the High Representative and EU Special Representative in BiH, Miroslav LajČák after the Meeting with NGO Representatives,» http://www.ohr.int/?ohr_archive=press-conference-statement-by -the-high-representative-and-eu-special-representative-in-bih-miroslav-lajak-after-the -meeting-with-ngo-representatives.

(2) مقابلات ومراسلات مع مسؤول دولي سابق، آذار (مارس) 2013.

(3) Leroux-Martin, Diplomatic Counterinsurgency, 20–25; see also ICG, «Bosnia's Incomplete Transition,» 12–13.

القضاء على جيوش الكيان[1]، ووفقًا لعدة روايات كان (لوشر) قادرًا على دفع عملية التفاوض إلى الأمام من خلال الاستماع إلى مخاوف الأطراف المختلفة والتعامل معها بجدية ومن خلال توصيل الحلول المقترحة التي تلبي قيود الجهات الفاعلة المحلية ولكنها لا تزال تؤّمن التقدم في مجالات مثل الدولة القيادة والسيطرة وتحسين الرقابة[2].

طوّرت لجنة اصلاح الدفاع تحت قيادة لوشر تقريرًا وصاغت تشريعًا للوفاء بالمطالب المحددة في تفويض اللجنة اعلاه والذي تم تمريره في النهاية في كانون الاول (ديسمبر) 2003، وعلى وجه الخصوص، أنشأ التشريع الجديد قيادة وسيطرة عملياتية على مستوى الدولة من خلال دفاعات جديدة وهيكل وزارة الدفاع والأركان المشتركة وقيادة العمليات (انظر الشكل 4.1)، إذ احتفظت الكيانات بالقيادة الإدارية مما يعني المسؤولية عن تزويد جيوش الكيانين بالجنود والتدريب والتجهيز (الخطوط المنقطة في الشكل 4.1)، ولا يزال بإمكان الكيانات أيضًا دعوة جيوش الكيان للاستجابة للكوارث الطبيعية وتم تعزيز الرقابة البرلمانية بشكل كبير، سواء من خلال اللجنة المشتركة الجديدة للدفاع والأمن في برلمان الدولة ومن خلال تحسين الرقابة البرلمانية على مستوى الكيانين[3]، وكما كان متوقعًا منع ممثلو الصرب قانونيًا التغييرات على مستوى الدولة حتى موافقة جمهورية صرب البوسنة على التشريع ذي الصلة[4].

تطورت الهياكل على مستوى الدولة المزودة بالموظفين والتشغيل بشكل كامل لتنفيذ القانون الجديد ببطء على مدار عام 2004[5]، وبحلول نهاية ذلك العام كان جيش البوسنة والهرسك قد تحسّن بشكل ملموس، إذ تحسنت المساءلة (إلى درجتان من 3) بسبب الدور الرقابي الأكبر من قبل برلمانات الكيانات والدولة، اما سيادة القانون فقد تحسن أيضًا (إلى درجتان من 3) بسبب التشريع الأقوى على مستوى الدولة وتراجع التسامح مع المخالفات

(1) Leroux-Martin, Diplomatic Counterinsurgency, 60–62.

(2) ICG, «Bosnia's Incomplete Transition,» 13; and Leroux-Martin, Diplomatic Counterinsurgency, 35–3

(3) Ian Bancroft, «An Unhealthy State,» Guardian, November 26, 2007.

(4) OHR, «Declaration by the Steering Board of the Peace Implementation Council,» October 31, 2007, http://www.ohr.int/?p=38269

(5) Leroux-Martin, Diplomatic Counterinsurgency, 38–43..

من قبل جيوش الكيانين[1]، بينما لم تتحسن الفعالية العسكرية كثيرًا (درجة واحدة من 3)، وعلى الرغم من وضع مؤسسة الدفاع البوسنية تحت سلسلة عملياتية وقيادة واحدة، «في الواقع» كما لاحظ أحد المراقبين: «لم يتغير شيء في العمليات اليومية [الجيوش الكيان]»[2]، كان هناك بعض التقليص في حجم القوة النشطة إلى حوالي ثلث وتمكّن جيش الكيان من نشر فصيل متعددة الأعراق في العراق.

ومع ذلك، فإن قدرًا كبيرًا من الإنفاق لا يزال يُخصص للتجنيد الإجباري، ولم يتم شغل سوى 60 من أصل 150 منصبًا داخل هيئات الدولة، ويرجع ذلك جزئيًا إلى قانون الخدمة المدنية في البوسنة والهرسك[3]، وكما لاحظ أحد كبار المسؤولين الدوليين أن جمهورية صرب البوسنة انخرطت في «مقاومة متباطئة»، خاصة فيما يتعلق بقضايا الرواتب والأفراد، ويوضح هذا كيف يمكن للمعارضة الخاصة المحدودة أن تبطئ الإصلاح إلى حد ما حتى عندما يكون هناك تهديد ضئيل للمصالح الأساسية[4]، وبشكل عام أدى الإصلاح إلى تحسين مؤسسة الدفاع في البوسنة والهرسك وحصل على تقييم من (3–5 درجات من 9 درجات)، وهو نجاح معتدل. يبدو أن هذا النجاح يأتي جزئيًا من وجود موارد دولية بما في ذلك لجنة اصلاح الدفاع ووجود مكتب الممثل الاممي، ولكن أهم عامل أدى إلى النجاح هو صياغة وتنفيذ مطالب مكتب الممثل الاممي لتجنب تهديد استقلالية جمهورية صرب البوسنة، وعلى عكس جهود الإصلاح الأخرى، استخدم المجتمع الدولي نفوذه لمتابعة تغيير سياسي أوسع، إذ ركّز الممثل الاممي على تحقيق الأهداف الإضافية وقدم التنازلات اللازمة تحقيق مطالبها.

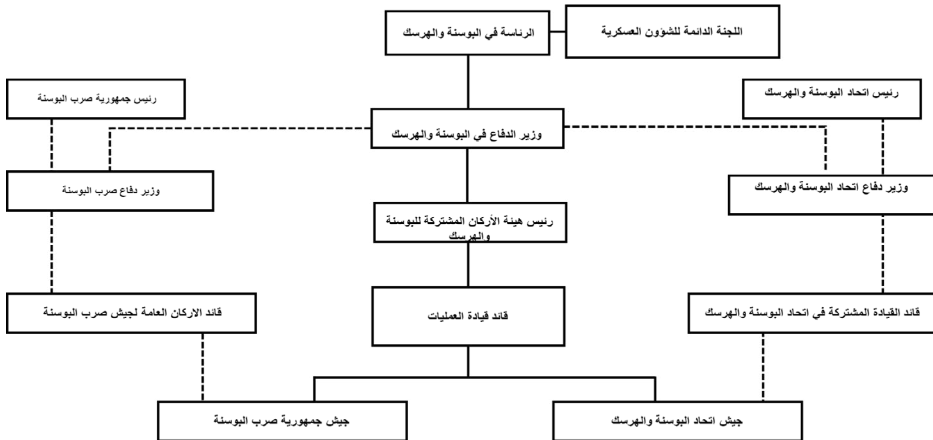
(1) Leroux-Martin, 55–60.

(2) ICG, «Bosnia's Incomplete Transition,» 13

(3) Leroux-Martin, Diplomatic Counterinsurgency, 67–68.

(4) Bancroft, «Unhealthy State.»

الشكل (4.1.) سلسلة القيادة المقترحة في البوسنة والهرسك ايلول (سبتمبر) 2003



يشير الخط الاسود إلى سلسلة القيادة الادارية، بينما تشير النقاط إلى سلسلة القيادة العملياتية.

المرحلة الثانية: إصلاح الدفاع كانون الثاني (يناير) 2005- كانون الأول (ديسمبر) 2006

رفض حلف الناتو في حزيران (يونيو) 2004 دعوة البوسنة للانضمام إلى الشراكة من أجل السلام، ويبدو أن المشكلة كانت لا تعني أن البوسنة والهرسك لم تستوف معايير الناتو مع بقاء بعض العيوب في هياكل البوسنة والهرسك، وبدلًا عن ذلك أوضح مسؤولو الناتو أن البوسنة والهرسك أخفقت في التعاون الكامل مع محكمة جرائم الحرب الدولية من خلال الإخفاق في إلقاء القبض على مجرمي الحرب المتهمين وهما رادوفان كاراديتش وراتكو ملاديتش[1]، لاسيما أنه في أواخر عام 2004 تبين أنه (قبل المرحلة الأولى من إصلاح الدفاع أعلاه عام 2003) كانت جمهورية صرب البوسنة تدفع لملاديتش معاشًا تقاعديًا وكان جيشهم يخفيه، ونتيجة لفشل جمهورية صرب البوسنة في القبض على مجرمي الحرب، أعلن أشداون في كانون الاول (ديسمبر) 2004 عن عملية لمعالجة «نقاط الضعف المنهجية للمؤسسات الأمنية لجمهورية صرب البوسنة »، إذ أقال تسعة مسؤولين في جمهورية صرب البوسنة وبدأ جهود إعادة هيكلة الشرطة (تمت مناقشتها في الفصل 5)، وبدأت مرحلة جديدة من إصلاح الدفاع تتطلب «نقل المهام التي يتم تنفيذها حاليًا في مؤسسات دفاع الكيانين [وزارات الدفاع] إلى وزارة الدفاع

(1) Leroux-Martin, Diplomatic Counterinsurgency, 68–70. See also ICG, «Bosnia's Incomplete Transition,» 13; and Tolksdorf, «Incoherent Peacebuilding,» 68

في البوسنة والهرسك[1]، لذلك أصبحت مطالب المجتمع الدولي تتمثل في القضاء على جيوش الكيانين ودمجها في جيش دولة واحدة، لاسيما أن هدف إنشاء جيش دولة واحد كان منذ فترة طويلة في أذهان المسؤولين الدوليين الذين يعملون في المراحل السابقة من إصلاح الدفاع، إذ أشار أحد المشاركين إلى أن «الأهداف زادت» خلال المرحلة الثانية[2]، على الرغم من تزايد مطالب المجتمع الدولي ظل التهديد للأهداف القومية وشبكات الزبائنية للصرب (بالإضافة إلى المجموعات العرقية الرئيسية الأخرى) منخفضًا.

سعى صرب البوسنة لحماية وجود جمهوريتهم والحصول على اعتراف عرقي بالصرب في الجيش الجديد، إذ طالما اعترف المجتمع الدولي بشرعية الحقوق السياسية للصرب وسلطة كيانهم، يمكنهم الحفاظ على استقلاليتهم حتى بعد القضاء على جيشهم، وبالمثل فإن ديناميكيات شبكات الزبائنبة لم تتغير منذ المرحلة الأولى، إذ افتقر شافيتش وخلفه دوديك إلى روابط المحسوبية مع جيش جمهورية صرب البوسنة، على الرغم من وجود بعض التحديات السياسية مثل إلغاء وزارة الدفاع والقيادة العسكرية لجمهورية صرب البوسنة[3]. ظلت الموارد الدولية عالية، إذ كان أشداون في ذروة نفوذه وقد أظهر أيضاً قدرته على استخدام العديد من التقنيات التي اقترحها نظرية الموارد الدولية، بما في ذلك عزل المسؤولين من السلطة وفرض القوانين وإستخدام شروط الاتحاد الأوروبي والناتو، لذلك تتنبأ نظرية المعارضة المحلية باستمرار المعارضة المحدودة والإصلاح الناجح.

كانت هناك بعض المعارضة الصربية خلال المرحلة الثانية من الإصلاح، بما في ذلك استقالة رئيس وزراء جمهورية صرب البوسنة، إحتجاجًا على قيام أشداون بإقالة رئيس الجمهورية، وفي كانون الثاني (يناير) 2005، أصدر برلمان صرب البوسنة بيانًا عبّر فيه عن تفضيل نزع السلاح على القضاء على جيش جمهورية صرب البوسنة ووزارة الدفاع

(1) Leroux-Martin, Diplomatic Counterinsurgency, 73–81; and OHR, «Decision Enacting the Authentic Interpretation of the Law on Changes and Amendments to the Law on the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina,» December 3, 2007, http://www.ohr.int/?p=67105.

(2) مقابلة مع مسؤول كبير في الاتحاد الأوروبي، سراييفو، حزيران (يونيو) 2008، انظر:
Outi Keranen, «International Statebuilding as Contentious Politics: The Case of Post Conflict Bosnia and Herzegovina,» Nationalities Papers 41, no. 3 (2013): 360–61.

(3) مقابلة مع مسؤول كبير في الاتحاد الأوروبي، سراييفو، حزيران (يونيو) 2008.

فيها[1]، ووفقًا للمشاركين الدوليين في جهود الإصلاح فإن المفاوضات سارت بشكل أكثر سلاسة لمرة واحدة دون استئناف متكرر[2]. وفي منتصف إلى أواخر عام 2005 صاغت لجنة اصلاح الدفاع قانونين - أحدهما ينشئ القوات المسلحة الموحدة للبوسنة والهرسك (AFBiH) والآخر ينشأ قوة المتطوعين وتم أصدر التقرير الثاني وتم تمرير القوانين في ايلول (سبتمبر) 2005، ويرجع الفضل في ذلك جزئيًا إلى دعم رئيس جمهورية صرب البوسنة شافيتش الذي أشاد به مسؤول دولي لمشاركته الشخصية في تعزيز فهم المشرعين للتشريع الجديد[3]، واعترفت روايات عن تمرير القانون أيضًا بالتأثير الداعم للمسؤولين الدوليين في تمرير التشريع[4].

كان التحدي الرئيس للمفاوضات هو كيفية الاعتراف بالحقوق السياسية للجماعات العرقية في الجيش الجديد، وبالتالي تجنب تهديد الأهداف القومية الصربية دون تقويض سيطرة الدولة أو حق أي شخص في البوسنة والهرسك في الخدمة في الجيش الاتحادي، ولحل هذا التحدي اقترح رافي جريجوريان الرئيس المشارك الدولي للجنة اصلاح الدفاع نظامًا فوجيًا على غرار الكومنويلث البريطاني، وفي ظل هذا النظام تم تنظيم الجيش البوسني في ثلاثة ألوية،

(1) بالإضافة إلى زيادة الصرب الذين اعتقدوا أن الهياكل الحالية كانت فعالة في محاربة الجريمة بواقع 12 نقطة من تموز (يوليو) 2005 إلى حزيران (يونيو) 2007، ازداد أيضاً عدد البوسنيين الذين شاركوا هذا الرأي قليلا من 23 إلى 24 في المائة، بينما انخفض الكروات إلى 17 في المائة بعد أن كانت نسبتهم 20 في المائة، انظر:

Lindvall, «Limits of the European Vision,» 207, 217. On regional homicide rates, see Benjamin Petrini, «Homicide Rate Database 1995–2008,» World Bank, January 2010, http://siteresources.worldbank.org/EXTCPR/Resources/4077391267651559887- /Homicide_Rate_Dataset.pdf.

(2) European Commission, «Bosnia and Herzegovina 2007 Progress Report,» November 6, 2007, SEC(2007) 1430, 53–54, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement /sites/near/files/pdf/key_documents/2007/nov/bosnia_herzegovina_progress _reports_en.pdf.

(3) Toal and Dahlman, Bosnia Remade, chaps. 9–10

(4) European Commission, «Bosnia and Herzegovina 2007 Progress Report,» 54. The EU framed these problems as more serious for Bosnia than for Serbia, for example. European Commission, «Serbia 2007 Progress Report,» November 6, 2007, SEC(2007) 1435, 42–43, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf /key_documents/2007/nov/serbia_progress_reports_en.pdf.

كلٌ منها يتكون من ثلاث كتائب مشاة وعناصر داعمة كما تم إنشاء ثلاثة أفواج أخرى، يحمل كل منها التقاليد العسكرية للجيوش العرقية.

ارتبطت كتائب المشاة الثلاث بواقع كتيبة من كل لواء بواحد من الافواج العرقية، لاسيما أن مسؤولية تلك الأفواج كانت تقتصر فقط على التقاليد العسكرية (وفقًا لروهان وماكسويل «أشياء مثل الزي الرسمي والاحتفالات والجوائز والمتاحف»)، ولم يكن لديهم أي سلطة عملياتية على كتائب المشاة[1]، بما في ذلك سلاح المدفعية والإشارات والهندسة والشرطة العسكرية، إذ تم تشكيل أفواج متعددة الأعراق مع قيادة عسكرية للواء لا تنتمي إلى الأفواج العرقية وكانت النتيجة جيشًا بوسنيًا متكاملًا عرقيًا بشكل عام، وإنْ كان مع احتفاظ كتائب مشاة بالارتباط مع احدى المجموعات العرقية[2].

تأسس اتحاد البوسنة والهرسك في 1 كانون الثاني (يناير) 2006، ونتيجة لتمرير إصلاح الدفاع إلى حد كبير، مُنحت البوسنة والهرسك دخولًا إلى الشراكة من أجل السلام في كانون الأول (ديسمبر) 2006، إذ أدت القوانين الجديدة إلى تحسين مساءلة الجيش البوسني بشكل كبير من خلال إنشاء قوة واحدة أكثر تكاملًا عرقيًا (زيادة المساءلة إلى 3 درجة من 3 درجات)، إذ أشار أحد المسؤولين الدوليين إلى أن وحدات المشاة لم تعد قائمة على أساس عرقي لأن أي شخص يمكنه الانضمام إلى أي وحدة عسكرية، وبالفعل انضم بعض المجندين إلى كتائب لم تكن من الاثنية التي ينتمون لها وانما لقربها من سكنهم من الناحية الجغرافية[3]، ومع ذلك وكما لاحظ مسؤول بوسني: «بالمجمل كانت تسعة أعشار كتائب المشاة قائمة على اساس عرقي[4]. كان هناك تغيير طفيف في الفعالية العسكرية بسبب التشريع الجديد (درجة واحدة

(1) Toal and Dahlman, Bosnia Remade, 316

(2) OHR, «Agenda 52015 «,2+, http://www.ohr.int/?page_id=1318; ICG, «Bosnia's Incomplete Transition»; ICG, «Bosnia's Future»; and Leroux-Martin, Diplomatic Counterinsurgency, 77–8

(3) Gordon and Trainor, Endgame, 228.

(4) لا يشمل هذا الرقم التكاليف المنفصلة لتمويل الوجود العسكري الأمريكي. المفتش العام، «الشرطة العراقية برنامج التطوير: فرص تحسين برنامج المساءلة وشفافية الميزانية، انظر:

SIGIR 12006-, October 24, 2011, http://psm.du.edu/media/documents/us_research_and_oversight/sigir/audits/us_sigir _12006-.pdf; and Michael O'Hanlon and Jason H. Campbell, «Iraq Index,» Brookings, February 26, 2009, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/201607/ /index20090226.pdf.

من 3 درجات) ولم يظهر تغيير كبير في الامتثال للقانون (درجتان من درجات 3)[1]، ومن هنا جاءت جودة تحسين الجيش في البوسنة والهرسك من (5 إلى 6 درجات من 9) وهو تحسن ملحوظ في مدة أقل بقليل من عامين.

المرحلة الثالثة: متابعة الإصلاح واستدامته مع تقلص الموارد (2006-2016)

غادر أشداون منصب الممثل الأعلى في كانون الثاني (يناير) 2006، وفي الوقت نفسه انخفضت الموارد الدولية بينما حافظ الممثلون الامميون اللاحقون على السلطة القانونية نفسها، وكانوا إما غير راغبين (في حالة كريستيان شوارتز شيلينغ) أو غير قادرين (في حالة ميروسلاف لاجاك) على استخدام قوة (اتفاق بون) بنفس فعالية أشداون، إذ أدى التغيير في السياسة وتدهور الموارد البيروقراطية إلى إضعاف الولاية الفعّالة للبعثة الدولية لذلك تتمتعت البوسنة والهرسك في الممارسة العملية بولاية التدريب والتجهيز على النحو المحدد في الفصل الثاني[2]، كما انخفض وجود القوات الدولية مع انتقال قوة تحقيق الاستقرار التابعة لحلف الناتو في عام 2004 إلى قوة الاتحاد الأوروبي لحفظ السلام مع ما يقرب من 6300 فرد في عام 2004 ونحو 2000 في عام 2010 [3]، وبالنظر إلى هذه التحولات سيكون لدى المجتمع الدولي بشكل عام موارد متوسطة لبقية جهود الإصلاح، ومع ذلك استمر المجتمع الدولي بما في ذلك الولايات المتحدة في متابعة إصلاح الدفاع.

تتوقع نظرية الاعتماد على المسار بعض التراجع لمؤسسات الدفاع في البوسنة والهرسك في هذه الفترة، ولم يحدث هذا على الرغم من تباطؤ الإصلاح مع انخفاض الموارد، إذ استمر الإصلاح الدفاعي في البوسنة والهرسك في إحراز بعض التقدم، وكما تتوقع نظرية المعارضة المحلية بالنظر إلى لأستمرار التهديد المنخفض للأهداف القومية وشبكات الزبائنية.

(1) نقلاً عن:

ICG, «Loose Ends,» 18.

(2) Jones et al., Establishing Law and Order after Conflict, 132; and Michael Moss and David Rohde, «Misjudgments Marred US Plans for Iraqi Police,» New York Times, May 21, 2006. See also table A.1 in the appendix. World Bank, «Population, Total, Iraq,» https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=IQ.

(3) Makiya, Republic of Fear, 36–38.

حقق جيش البوسنة والهرسك هدفًا سياسيًا رئيسيًا من خلال نشر ضباط أركان القوات العسكرية في عام 2009 وفصيل مشاة في عام 2010، وبعد ذلك دعمت الشرطة العسكرية مهمة الناتو في أفغانستان[1]، ومع ذلك سلط المراقبون الضوء على ثلاث مشاكل في اتحاد البوسنة والهرسك والذي كشف عن عدم فعاليته واستمرار تحديات الانقسام العرقي، منها: أولًا: كافح جيش البوسنة والهرسك من أجل بناء هيكل للأفراد لتمكين الفعالية العسكرية، لاسيما أن تشريع عام 2006 كان يهدف إلى جعل جيش البوسنة والهرسك أكثر كفاءة من خلال تقليل حجم القوة والاحتياط، إذ قلل المجتمع الدولي بشكل فعّال من المعارضة، وإن لم يتمكن من تقليل الفساد من خلال ضمان عدم تنافس المجموعات العرقية الرئيسية مع بعضها البعض على المناصب في القوة الجديدة[2]، كما أدى تقليص حجم جيشي الكيانين إلى وجود جيش موحد مع عدد غير متناسب من الجنود الأكبر سنًا في الرتب، وعلى الرغم من تكرار الجهود الدولية استمرت هذه المشكلة، إذ كان متوسط عمر ضباط الصف أربعين عامًا وكان متوسط عمر الجنود سبعة وعشرين عامًا في عام 2015، وأعرب المراقبون أيضًا عن القلق من أن الحاجة إلى الحفاظ على المواقع «الموسومة» عرقيًا قد قوضت الفعالية العملياتية عن طريق ترك فجوات في بعض مكامن الاصلاح[3].

المشكلة الثانية العالقة هي التصرف في ممتلكات الدفاع، إذ استولت الكيانات على جميع الممتلكات الدفاعية تقريبًا في عام 2006، سواء غير المنقولة (أي العقارات) والمتحركة (مثل المعدات)، إذ نشأ عن تأسيس اتحاد البوسنة والهرسك عملية لتقييم وإعادة تخصيص الممتلكات القائمة من الكيانات إلى الدولة المركزية، ومع ذلك استمر الخلاف حول كيفية إعادة تخصيص الممتلكات العسكرية التي كانت مملوكة ليوغوسلافيا السابقة، لاسيما أن السياسيون الصرب من جمهورية صرب البوسنة يميلون إلى الادعاء بأن هذه الممتلكات على وجه الخصوص ممتلكات غير منقولة يجب أن

(1) Ayubi, Over-Stating the Arab State, 302–3.

(2) Makiya, Republic of Fear, ix–xv, 1–37; and Blaydes, State of Repression

(3) بالإضافة إلى كتاب مكية جمهورية الخوف، انظر ايضًا:

Blaydes, State of Repression; and Ayubi, OverStating the Arab State, see also Christoph Wilcke, «A Hard Place: The United States and the Creation of a New Security Apparatus in Iraq,» Civil Wars 8, no. 2 (June 1, 2006): 125–26; and Sassoon, Saddam Hussein's Ba'th Party.

تظل ملكاً للكيانات، بينما جادل البوسنيون بأنها يجب أن تنتمي إلى الدولة المركزية[1]، هذا الخلاف على ملكية تركة مؤسسة الدفاع أصبح عقبة رئيسية أمام مستقبل البوسنة والهرسك.

عمل مكتب الممثل الاممي في عام 2008 على حلّ قضية ممتلكات الدفاع كشرط لإغلاقها وإنهاء الإشراف الدولي في البوسنة والهرسك، فضلًا عن قيام حلف الناتو في عام 2010، بدعوة البوسنة والهرسك إلى الانضمام إلى خطة عمل العضوية وهي مقدمة للعضوية، ولكن فقط إذا تم حل قضية الممتلكات الدفاعية غير المنقول في نهاية عام 2017 على الأقل، رفض المسؤولون الصرب السماح للدولة بتسجيل الممتلكات الدفاعية التي تعود إلى الحقبة اليوغوسلافية داخل جمهورية صرب البوسنة، الأمر الذي أخّر تقدم البوسنة والهرسك نحو عضوية الناتو وإغلاق مكتب الممثل الاممي[2].

ثالثًا: هناك آراء متباينة حول ما إذا كان إصلاح الدفاع قد منع حقًا من استخدام الجيش في حرب مستقبلية، جادل سياسي من صرب البوسنة في عام 2009 بأن جهود الإصلاح قد قللت بشكل كبير من هذا الاحتمال، وعلى النقيض من ذلك جادل مسؤول بوسني بأن المزيد من الاندماج لن يمنع المؤسسة العسكرية من استخدامها في صراع مستقبلي، إذ سلط هذا المسؤول الضوء على المثال السابق في الجيش اليوغسلافي والذي تم تنظيمه بعناية أكبر لدمج مجموعات عرقية مختلفة ولكن تم استقطابهم بعد ذلك من قبل صرب البوسنة خلال الحرب[3]، بينما يميل المراقبون الدوليون إلى عدم ترجيح فرضية اشراك الجيش في اي نزاع قادم نظراً لوجود «أسلحة كافية لحرب كبرى أخرى مخزنة في قبو»[4]، بينما تعترف هذه التصريحات بوجود بعض الاحتمالات بالنسبة لعناصر من جيش البوسنة والهرسك لاستخدامها في حرب مستقبلية، فإنها تشير أيضًا إلى أنه لا يمكن لجهود الإصلاح أن تمنع تمامًا هذا الاحتمال، ومع ذلك فإن إصلاح الدفاع قد قلل من التجانس العرقي

(1) Rathmell et al., Developing Iraq’s Security Sector, 42–45.

(2) Rathmell et al., 42–45. See also Dobbins et al., Occupying Iraq, 71–75

(3) نقلاً عن:

Dobbins et al., Occupying Iraq, 72

(4) انظر:

Allawi, Occupation of Iraq, 246–48, 316–19, 414–15; Gordon and Trainor, Endgame, chap. 14; Dodge, Iraq—From War to a New Authoritarianism

لقوات دفاع الكيانين والقضاء على سيطرتهم، وبالتالي تقليل السهولة التي يمكن أن تعود بها البلاد إلى الحرب[1].

بشكل عام وبناءً على هذه التحسينات، أعطيتُ الجيش البوسني في عام 2016 ما مجموعة (7 درجات من 9):

- الفعالية (درجتان من 3): كان هناك تسلسل قيادي واحد تحت سيطرة الدولة وقدرة على المساهمة بقوات صغيرة في مهام الناتو ولكن القليل من القدرة العسكرية الأخرى، وكان نصيب الفرد من جيش البوسنة أقل من نظيره في سلوفينيا وكرواتيا، وبالتالي كان من المحتمل أن يكون أكثر استدامة من الناحية الاقتصادية[2].
- المساءلة (3 درجات من أصل 3): على الرغم من استمرار التحديات، كان لدى جيش البوسنة والهرسك درجة عالية من التكامل العرقي مقارنة بالمنطقة وله مؤسسات رقابية في المكان، ولا تزال هناك درجة معينة من الهوية العرقية مع استمرار التوتر[3].
- سيادة القانون (درجتان من 3): بينما تحسنت طاعة القانون، ظلت التحديات العالقة في قضية ممتلكات الدفاع قائمة، وخلال الفترة من 2006-2016، حققت البوسنة والهرسك تحسنًا بمقدار نقطة واحدة (من 6 إلى 7) مما يعني نجاحًا محدودًا خلال فترة العشر سنوات[4].

(1) انظر:

See Andrew Rathmell, «Fixing Iraq's Internal Security Forces: Why Is Reform of the Ministry of Interior so Hard?,» Center for Strategic and International Studies, November 2007, 10; «Gangs of Iraq: Interview with Matthew Sherman,» PBS Frontline, October 4, 2006, https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/gangsofiraq/interviews/sherman.html; and interviews with former US officials, Washington, DC, March–April 2018.

(2) Allawi, Occupation of Iraq, 137–40; and Dodge, Iraq, 62–69.

(3) على سبيل المثال، انظر ردود فعل المسؤولين الشيعة على الأخبار التي تفيد بأن الشرطة العراقية تحتجز وتعذب البعثيين السابقين في ملجأ الجادرية، انظر:

Gordon and Trainor ،Endgame.88–185 ،

(4) Bremer, My Year in Iraq, 19, 31–32

الخلاصة: إصلاح الدفاع في البوسنة والهرسك

يصف المحاورون في البوسنة والهرسك إصلاح الدفاع بأنه من أصعب الإصلاحات وأكثرها نجاحًا، وبشكل عام من عام 2003 إلى عام 2016، تحسّن الإصلاح بقيادة دولية للجيش البوسني وهو ما يمثل نجاحًا كبيرًا على مدار الإصلاح بأكمله. تقدم نظرية المعارضة المحلية أفضل تفسير لنجاح الإصلاح، إذ تجنب المسؤولون الأجانب إثارة معارضة داخلية قوية من خلال إختيار المطالب التي لا تهدد الأهداف القومية أو شبكات الزبائنية التابعة للنخب الحاكمة، وعلى وجه الخصوص قدم المستشارون الدوليون تنازلات ومطالب خلاقة لتحسين المؤسسات دون تهديد المصالح الأساسية، بما في ذلك الحفاظ على جيوش الكيان خلال المرحلة الأولى من الإصلاح واقتراح نظام الفوج خلال المرحلة الثانية والحفاظ على توازن عرقي واضح في اتحاد البوسنة والهرسك.

الموارد الدولية ضرورية أيضًا، إذ كانت هناك حاجة لمبادرة أشداون وسلطات اتفاق بون لإنشاء لجنة اصلاح الدفاع، على سبيل المثال، بينما يؤكد غولنر أيبيت على دور شرطة الناتو في تحقيق الإصلاح لم تكن المشروطية كافية لإجبار صرب البوسنة على مواجهة تحدي الملكية الدفاعية[1]، وبدلاً عن ذلك مكّن المستوى الشامل للموارد الدولية الموجودة وخاصة القدرات البيروقراطية، مثل مكتب الممثل الاممي الأعلى، من تشجيع الإصلاح الدفاعي، وفي الواقع وبعد رحيل أشداون تضاءلت القدرة البيروقراطية مما أدى إلى تباطؤ الإصلاح حتى مع وجود موارد دولية عالية، وإذا كان أشداون قد هدد الأهداف القومية أو شبكات الزبائنية فأن الإصلاح لايكون قد تم بشكل فعّال، كما يتضح من المعارضة المحلية لإصلاح الشرطة خلال نفس الفترة (نوقش في الفصل التالي).

لا يقدم تطوير جيش البوسنة والهرسك سوى القليل من الدعم لنظرية الاعتماد على المسار، إذ قام الجيش اليوغوسلافي من بعض النواحي بتمهيد الطريق لتطوير جيوش الكيانين ثم جيش البوسنة والهرسك، وكانت درجة الجودة الإجمالية لجيش البوسنة والهرسك في عام 2016 مماثلة لأعلى جودة تاريخية للجيش الوطني اليوغسلافي، ومع ذلك، فإن القوات المسلحة الموحدة للبوسنة والهرسك كانت مختلفة تمامًا عن الجيش الوطني اليوغسلافي، إذ كانت النتيجة الأعلى للمساءلة ودرجة أقل للفعالية. أدى الإصلاح الخارجي إلى انفصال كبير

(1) Dobbins et al., Occupying Iraq, 73.

عن الهياكل السابقة، حيث تمت إعادة هيكلة اتحاد البوسنة والهرسك على أساس نموذج الفوج البريطاني وعلى دعم عمليات الناتو بدلًا عن الحرب الحزبية الدفاعية، وبالفعل فإن التحسن السريع لجيوش الكيانين إلى جيش أكثر خضوعا للمساءلة تسيطر عليه الدولة يتعارض مع توقعات نظرية الاعتماد على المسار، وكذلك استدامة جيش البوسنة والهرسك بعد انخفاض الموارد الدولية في عام 2006.

إن التفسير البديل لنجاح الإصلاح الدفاعي هو أن الدفاع مؤسسة فريدة بسبب مصالح وثقافة وقدرات ضباط الجيش، إذ يدعي أيبيت أن المتخصصين العسكريين البوسنيين فهموا المطالب الأجنبية ودفعوا الإصلاح بشكل أكثر فعالية مما كان يمكن لنظرائهم المدنيين أن يفعلوه[1]، وبالمثل ادّعى أحد المشاركين في الإصلاح أن كبار الضباط يؤيدون إصلاح الدفاع في البوسنة والهرسك لأنهم فضّلوا جيشًا أصغر حجمًا وأكثر احترافًا على جيوش الكيان القائم من أجل كسب احترام منطقتهم الإقليمية والزملاء في الناتو[2]، في حين أن دعم الضباط العسكريين للإصلاح ربما ساعد في تسهيل العملية، لاسيما أن إصلاح الدفاع كان في نهاية المطاف خيارًا سياسيًا وافقت عليه جمعية جمهورية صرب البوسنة، إذ تؤكد نظرية المعارضة المحلية على أهمية تكييف المطالب الخارجية لتجنب إثارة المعارضة.

طرح ريك بينتر حجة بديلة ثانية مفادها إن ممثلي الصرب واجهوا صعوبة في معارضة الإصلاح لأنهم لم يتمكنوا من الإشارة إلى بلد آخر أو نموذج آخر حيث يوجد جيشان[3]، ومع ذلك، أكد المسؤولون البوسنيون مراراً وتكراراً في المقابلات على الطابع الفريد لمؤسسات البوسنة والهرسك، ويوضح سلوك المسؤولين الصرب في إعادة هيكلة الشرطة (في الفصل التالي) أن المسؤولين الصرب كانوا سيجدون طريقة لعرقلة إصلاح الدفاع إذا كانوا يعتقدون إنه يهدد استقلال

---

(1) Rathmell et al., Developing Iraq's Security Sector, 45–46.

(2) على سبيل المثال، اقترحت وثائق سلطة الائتلاف المؤقتة ترسيخ معايير العمل الشرطوي الديمقراطي (مثل «ان ايدولوجية الشرطة تعتبر المواطنين غاية عملهم وكسب ثقتهم بدلًا عن الدولة»)، وعند التقديم للعمل في جهاز الشرطة يتم التأكد من أن الشرطة تعكس التنوع الطائفي في البلاد والتوازن العرقي، انظر: Memo from Bernard B. Kerik to Ambassador L. Paul Bremer, «Subject: Recommendations and Strategies for 'Standing Up an Interim Police Service,'» CPA, May 30, 2003, copy with author. This document, and other CPA documents cited here, are from unclassified CPA materials provided to the RAND Corporation; see Dobbins et al. Occupying Iraq, iii.

(3) Rathmell, «Fixing Iraq's Internal Security Forces,» 7.

جمهوريتهم، حتى على حساب تأخير تكامل الناتو أو المخاطرة بالإحراج أمام الاشخاص الآخرين، وان عدم وجود تهديد للأهداف القومية كان ضروري لصرب البوسنة للموافقة على الإصلاح.

إصلاح الدفاع في تيمور الشرقية

حدد المجتمع الدولي في البوسنة المشكلة، وسعى إلى معالجتها مع جيشي البلدين المنفصلين، بينما لم يكن إصلاح الدفاع في تيمور الشرقية أولوية مطلقًا، لاسيما أن إدارة الأمم المتحدة الانتقالية فيها قامت ببناء العديد من المؤسسات في البلاد من الصفر، ومع ذلك أنشأت إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية جيشًا [القوات المسلحة لتيمور الشرقية (F-FDTL)] في وقت متأخر فقط، بعد مواجهة معارضة شعبية من النخبة المتمترسة بالصدى القومي لحركة حرب العصابات التي عارضت الاحتلال الاندنوسي.

بعد مغادرة إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية عام 2002، استمرت البعثات التي خلفتها في إيلاء القليل من الاهتمام لقوة الدفاع وفشلت في خلق رقابة غير قانونية على القوات المسلحة لتيمور الشرقية، وساهم هذا الفشل لاحقًا في اندلاع موجة عنف بين عناصر الشرطة والجيش التيموريين في عام 2006، في الوقت الذي أوضحت فيه شبكات الزبائنية إلى حد ما إحجام النخب عن بناء مؤسسة الدفاع، ربما كان الافتقار إلى الموارد البيروقراطية هو المسؤول الأكبر عن فشل الإصلاح الدفاعي الذي تقوده الأمم المتحدة.

السياق

كانت تيمور الشرقية مستعمرة برتغالية سابقة في جنوب شرق آسيا، والتي احتلتها إندونيسيا المجاورة ابتداءً من عام 1975، إذ قاومت البلاد بشدة الاحتلال الإندونيسي وصوتت في النهاية لصالح الاستقلال في حزيران (يونيو) 1999، وبعد ذلك انخرطت الميليشيات الموالية لإندونيسيا في أعمال عنف واسعة النطاق، وبتفويض من الأمم المتحدة تم تشكيل القوة العسكرية بقيادة أستراليا (القوة الدولية لتيمور الشرقية) لاستعادة الأمن في الإقليم في أيلول (سبتمبر) 1999، إذ أنشأ قرار الأمم المتحدة المرقم 1272 في تشرين الأول (أكتوبر) 1999 إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية لتتولى زمام الأمور من القوة الدولية المتمركزة في ذلك الاقليم وادارة البلاد، في انتظار الاستقلال الرسمي[1].

(1) Bremer, My Year in Iraq, 128; and «Iraq Status Update,» July 2, 2003, CPA, copy with author.

وعمومًا، كانت إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية تتمتع بموارد عالية، لاسّيما بالمقارنة مع الحجم الصغير للإقليم، إذ أعطى تفويض إدارة الأمم المتحدة الانتقالية فيها سلطة تنفيذية كاملة لإدارة البلاد[1]، إذ كان للبعثة أعداد كبيرة من الأفراد (9150 من القوات المرخصة و1640 من الشرطة المدنية) والموارد المالية (1,3 مليار دولار للتمويل إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية ومبلغ 518 مليون دولار لإعادة الإعمار)، وبالمقارنة مع عدد السكان المحليين البالغ 900 ألف نسمة تقريبًا في عام 1999 [2]، كانت الموارد المادية الخاصة بالدفاع مهمة أيضًا، ومن بين المانحين الآخرين قدّمت أستراليا 26 مليون دولار أسترالي على مدى خمس سنوات للتدريب والبناء، بينما قامت البرتغال بتدريب العناصر العسكرية، وقدمت الزي الرسمي واثنين من زوارق الدوريات، وقدمت الولايات المتحدة أسلحة المشاة[3]. كانت الموارد القانونية والمادية لإدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية واسعة النطاق لدرجة أن المراقبين وصفوا التدخل بأنه «مختبر» لبيان ما إذا كانت الأمم المتحدة قادرة على نحو فعال الانخراط في بناء الدولة في المجتمع الذي اعتبره العديد من مسؤولي الأمم المتحدة أرضًا خالية أو فارغة[4].

واجهت إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية مشاكل في التخطيط وخيارات سياسية والتي تعني أن لديها موارد بيروقراطية معتدلة فقط لإصلاح قطاع الدفاع، لاسيما أن إندونيسيا قد عارضت خطة بعثة الامم المتحدة المحتملة للتحضير لاستقلال تيمور الشرقية قبل اعلان نتائج الاستفتاء، ونتيجة لذلك لم يبدأ التخطيط لإدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية إلا بعد الاستفتاء، وطُلب من فريق التخطيط بصورة مستعجلة أن «يأخذ خطة كوسوفو والعمل على إعادة تشكيلها لتلائم تيمور الشرقية»[5]، إن نسخ خطة بعثة الأمم

(1) Rathmell et al., Developing Iraq's Security Sector, 45–47.

(2) Dobbins et al., Occupying Iraq, 76.

(3) Sherman and Paul, «Role of Police,» 234.

(4) Moss and Rohde, «Misjudgments Marred US Plans for Iraqi Police.» 91 Dobbins et al., Occupying Iraq, 76. For his part, Kerik observed in a 2006 article, «Looking back, I really don't know what their plan was» for the development of the Iraqi police. Moss and Rohde, «Misjudgments Marred US Plans for Iraqi Police.»

(5) Moss and Rohde; and «Iraq Police Training Program»; and attachments, August 31, 2003, CPA, copy with author.

المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو أدى إلى تفويض إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية لإدارة البلاد وإنشاء هيكلية هرمية قائمة على اسس السلطة المركزية وتحت إشراف الممثل الخاص للأمين العام.

شكك النقّاد في خيار نسخ خطة كوسوفو وامكانية تطبيقها في تيمور الشرقية بالنظر إلى اختلاف السياق السياسي، إذ لم يكن واضحًا أن تيمور الشرقية بحاجة فعلًا إلى إدارة دولية[1]، وعلاوة على ذلك، أدت الخلافات الداخلية داخل المقر الرئيسي في نيويورك إلى تجاهل إدارة عمليات حفظ السلام والمعرفة الداخلية الموجودة داخل الأمم المتحدة بشأن سياسات تيمور الشرقية[2]، فضلاً عن التصور الخاطئ بأن تيمور الشرقية هي أرض مشاع بدون وجود مؤسسات قائمة من قبل، فقد تبنت الأمم المتحدة وجهة نظر معيبة عن منظمة المقاومة التيمورية الجامعة (المؤتمر الوطني لإعادة الإعمار التيموري)، بصفتها فصيلاً سياسياً آخر في النزاع وليس سلطة محلية شرعية[3].

وبالمثل، فشلت الأمم المتحدة أيضًا في تقدير الصدى القومي لحركة مقاومة حرب العصابات (فالينتيل)، حيث كانت الموارد أقل بشكل ملحوظ لإصلاح الدفاع مقارنة بالأولويات الأخرى في ظل إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية والبعثات اللاحقة، إذ تشرح إحدى المقالات أنه «فيما يتعلق بتطوير قوة الدفاع، فإن الأمم المتحدة هربت بشكل صريح»[4]، لاسيما أن إدارة الأمم المتحدة الانتقالية هناك لم تكن تنوي في البداية إنشاء جيش، بينما ركزت بعثات المتابعة في المقام الأول على الشرطة ولم تُقدم إلا على مضض الدعم لإصلاح مؤسسات الدفاع، على النحو المفصّل أدناه.

«لا توجد دولة هي أرض خالية حقًا»، بالفعل، فإن الإرث المؤسسي والسياسي لفالينتيل

---

(1) Bremer, My Year in Iraq, 152–57, 168–69.

(2) Dobbins et al., Occupying Iraq, 76.

من جانبه، لاحظ كيريك في مقال نشر عام 2006، «بالنظر إلى الماضي، لا أعرف حقًا ما هي خطتهم» لتطوير الشرطة العراقية، بينما أشار موس وروهيد إلى «أن سوء التقدير أفسد الخطط الأمريكية للشرطة العراقية.»

(3) Moss and Rohde, «Misjudgments Marred US Plans for Iraqi Police.»

(4) Inspectors General, US Departments of State and Defense, «Interagency Assessment of Iraq Police Training.»

وحركة المقاومة سيلعبان دورًا مهمًا في تطوير الجيش التيموري، إذ تأسست فالنتيل في آب (أغسطس) 1975 كجناح مسلح للحزب الماركسي فريتيلين Fretilin آنذاك، ووصلت ذروة نشاطها في الاعوام 1975-1979، عندما انخرطت لفترة وجيزة في قتال تقليدي مع الجيش الإندونيسي، وعلى الرغم من قلة النجاح يشير هذا إلى بعض الفعالية العسكرية التاريخية (درجة واحدة من3درجات)، وبعد مقتل العديد من كبار قادة التنظيم تحول فالنتيل إلى منظمة حرب عصابات ذات فعالية عسكرية قليلة لكن ذات صدى سياسي قوي كرمز للمقاومة التيمورية[1].

كانت لدى الفالنتيل روابط قوية بالسكان، إذ كانت مدعومة من قبل منظمة سياسية سرية أكبر[2]، وبالنظر إلى هذا الارتباط بالسكان أعطيتُ المساءلة (درجة واحدة من 3 درجات) حتى مع غياب الهياكل التمثيلية الرسمية. وبشكل عام كانت نقاط ذروة الجودة التاريخية لفالينتيل (درجتان من 9 درجات) و(سجلت الامتثال للقانون [صفر من 3] بالنظر إلى عدم وجود دستور رسمي بعد 1975)[3]. ضعفت حركة فالينتيل بشكل ملحوظ في وقت متأخر من تسعينيات القرن العشرين، على الرغم من احتفاظ العديد من المقاتلين السابقين بالولاء للتنظيم، إلا أن حركة فالنتيل وافقت على الاستفتاء مما يعني أنها بقيت داخل المخيم العسكري في مقاطعة آيلو Aileu، وبعد الاستفتاء في أيلول (سبتمبر) 1999 كان هناك ما يقرب من 1000-1300 فرد من فالنتيل موجود في آيلو[4]، لقد قُمتُ بتصنيف فالنتيل على أنها تتمتع بنفس الجودة التقريبية (درجتان من 9 درجات) منذ عام 1999، إذ احتفظت هذه الحركة ببعض الفعالية العسكرية وإتصال وثيق ومستمر بالسكان.

كان الهدف القومي التيموري الرئيسي هو تحقيق الاستقلال على عكس البوسنة وكوسوفو والعراق، إذ لم تكن هناك أهداف قومية متنافسة أو متعددة تحتفظ بها مجموعات سكانية مختلفة، لاسيما أن هنالك عدد قليل من مؤيدي الاندماج مع إندونيسيا، بينما كانت الغالبية

(1) Dobbins et al., Occupying Iraq, 79.

(2) Rosen, In the Belly of the Green Bird, 106–8.

(3) كتب روزن أن « شرطة وجنود الفلوجة أخبروه أنهم سيطلقون النار على الأمريكيين إذا دخلوا إلى المدينة، (عقب نية مشاة البحرية الأمريكية اجتياح المدينة بعد مقتل المقاولين الأمريكيين، انظر:
Rosen, 144.

(4) Jon Lee Anderson, «The Uprising: Shia and Sunnis Put aside Their Differences,» New Yorker, April 26, 2004, https://www.newyorker.com/magazine/200403/05//the-uprising.

العظمى من السكان والنخب تشترك في الهدف القومي نفسه[1]، ولذلك ركز قادة وأحزاب الحركات في حملاتهم الانتخابية في انتخابات ما بعد الحرب على إنجازاتهم ودورهم في النضال المقاوم في زمن الحرب[2]، وعلى الرغم من أن جميع القادة التيموريين تقريبًا قاموا بحملات بشأن دورهم في السعي لتحقيق الاستقلال كانت هناك انقسامات شخصية وأيديولوجية مهمة، كان هنالك فصيلاً بقيادة زانانا غوسماو والذي ظهر كزعيم لفالينتيل في أوائل الثمانينيات وسجنته السلطات الإندونيسية فيما بعد، والذي عمل على تكوين ائتلافًا وطنيًا مؤيدًا للاستقلال من خلال دمج الأحزاب السياسية التيمورية المتنافسة التي خاضت حرباً أهلية قصيرة في أعقاب إعلان تيمور الشرقية الاستقلال في عام 1975 [3]، وقد أدى بناء تحالف غوسماو إلى إبعاده عن فالينتيل عام 1987 وهو عمل أثار معارضة عنيفة من الخط المتشدد داخل حركة فريتلين[4]. احتفظ غوسماو بعد الحرب بشبكات محسوبية قوية داخل فالينتيل وقيادتها، وكما كتب إدوارد ريس: «كان هيكل قيادة فالينتيل بحلول عام 1999 يتألف بالكامل تقريبًا من الموالين لغوسماو»[5]، لاسيما أن الاخير كان أيضًا أحد المحاورين الأساسيين لإدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية مما يمنحه الموقف الحاكم الفعلي في فترة ما بعد الاستفتاء[6].

في الوقت الذي انفصل فيه غوسماو عن حزب فريتلين، ظل الحزب يتمتع بشعبية، وأصبح أقوى حزب سياسي بعد 1999، لاسيما بعد أن تخلت فريتلين عن أيديولوجيتها الماركسية في عام 1982 وأصبحت حزبًا أوسع وأكثر محافظة ذات ميول استبدادية[7]، لاسيما أن شبكات الزبائنية للحزب وقيادته يعود تاريخها إلى إعلان فريتلين استقلال تيمور الشرقية في عام

(1) Dobbins et al., Occupying Iraq, 69; and Perito, Where Is the Lone Ranger When We Need Him?, 172.

(2) Memo from Paul Bremer to Secretary Rumsfeld, February 3, 2004, available at http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/345/From %20Paul %20Bremer %20re %20Security %20 Assessment %20022004-03-.pdf.

(3) مقابلات مع مسؤول ومحلل أمريكي سابق، واشنطن العاصمة، آذار (مارس) - نيسان (أبريل) 2018؛ وكتاب «عصابات العراق».

(4) Dobbins et al., Occupying Iraq, 316–17

(5) Dobbins et al., 317.

(6) Allawi, Occupation of Iraq, 317–19.

(7) Dobbins et al., Occupying Iraq, 319–20.

1975 ومقاومتها أثناء الحرب، إذ اعتمد الحزب بعد عام 1999 على مجموعة واسعة من القيادات بما في ذلك قادة المقاومة والمنفيين العائدين من أنغولا وموزمبيق واستراليا، إذ طورت فريتلين أيضًا شبكة قوية في جميع أنحاء البلاد والتي عززتها من خلال التهديد بالعنف[1].

كان روجيريو لوباتو أحد القادة البارزين في حركة فريتلين وهو أول وزير دفاع لتيمور الشرقية من عام 1975، وكان صديقًا منذ زمن طويل لزعيم الجبهة الثورية ورئيس الوزراء الأول ماري الكتيري، كان لوباتو خصمًا قويًا لغوسماو ويرجع ذلك جزئيًا إلى قرار غوسماو بفصل حركة فالينتيل عن فريتلين[2]، إذ بنى لوباتو على المظالم من قدامى محاربي الفالنتيل الذين لم يكونوا مدرجين في القوات المسلحة لتيمور الشرقية من خلال تجنيدهم في الشرطة والتي أصبحت تحت سيطرته الشخصية بعد أن أصبح وزيرًا للإدارة الداخلية.

أدناه، أصف مرحلتين من إصلاح الدفاع ملخصة في الجدول (4.2)، إذ حدثت المرحلة الأولى في ظل إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية من عام 2000 إلى عام 2002، واشتملت على إنشاء القوات المسلحة التيمورية، بينما تصف المرحلة الثانية من عام 2002 إلى عام 2006، كيف فشلت البعثات اللاحقة في تحسين القوات المسلحة التيمورية ودعم المؤسسات الدفاعية وكيف ساهم هذا الفشل في أعمال العنف عام 2006.

(1) «Gangs of Iraq.»

(2) «Gangs of Iraq»; and interview with former CPA officials, 2015.

الجدول (4.2) تطوير مؤسسات الدفاع في تيمور الشرقية

المرحلة	تهديد مطالب الامم المتحدة	شكل المعارضة	مستوى الموارد	نجاح نسبي	جودة المؤسسة في نهاية مرحلة الاصلاح من 9 درجات
أعلى مستوى من التطوير قبل التدخل (أثناء تمرد فالينتيل)	-	-	-	-	2
جودة المؤسسات في بداية التدخل (أواخر 1999 / أوائل عام 2000)	-	-	-	-	2
نية إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية بعدم إنشاء جيش تيموري	الاهداف القومية وشبكات الزبائنية	عامة	متوسطة	-	2
إنشاء القوات المسلحة التيمورية تحت إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية حزيران (يونيو) 2000 أيار (مايو) 2002)	-	-	متوسط	محدود	3
إصلاح الدفاع عن طريق البعثات اللاحقة (2002-2016)			منخفض	لاشيء، عنف	2

المرحلة الاولى: تشكيل القوات المسلحة التيمورية تحت إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية تشرين الأول (اكتوبر) 1999- أيار (مايو) 2000

عندما تأسست إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية، كانت تعتزم حلّ حركة فالنتيل وترك تيمور الشرقية بدون جيش[1]، وأوضح تقرير للأمم المتحدة في تموز(يوليو) 2000 أنه «لم يكن من المتصور أصلاً أن تكون تيمور الشرقية مسلحة باستثناء أفراد الأمن المرتبطين بالشرطة، في البداية أيد المؤتمر الوطني لإعادة اعمار تيمور الشرقية هذا الرأي، مع الأخذ في الاعتبار الموارد المحدودة للبلد»[2]، لاسيما أن إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية كان لديها تصور خاطئ بأن المؤتمر الوطني وجناحها المسلح فالينتيل يمثلان

(1) Letter to H.E. L. Paul Bremer from the Ministry of Interior, November 24, 2003, CPA, copy with author.

(2) Perito, «Coalition Provisional Authority's Experience,» 5; and Sherman and Paul, «Role of Police,» 231–32.

واحدًا من عدة فصائل سياسية، بدلًا عن دعم تحالف تيموري واسع ويبدو أنه أيضا أبلغ بهذا القرار[1].

إن سياسة عدم إنشاء جيش وطني كانت تهدد الأهداف القومية التيمورية وشبكات الزبائنية، إذ كان لحركة فالينتيل صدى قومي هائل بصفتها «وصية على الاستقلال» فضلًا عن الصلات الوثيقة بين شبكات الزبائنية مع النخب التيمورية وخاصة غوسماو[2]، كان ذلك جزئيًا بسبب القيود المفروضة على المنظمات المانحة التي تقدم الدعم الإنساني للجماعات المسلحة، إذ أصبحت الحالة المادية لأعضاء فالنتيل في مقاطعة آيلو سيئة للغاية مع تقارير عن انتشار الملاريا والسل في المخيم، إذ صرح غوسماو أنه بحلول حزيران (يونيو) 2000 كانت المجموعة «تقريبًا في حالة تمرد» وبدأ في السعي لتغيير سياسة الأمم المتحدة[3]، ربما كان الدافع وراء ضغوطات غوسماو للمطالبة بأنشاء جيش هو بسبب شبكة زبائنيته، وفي مقابلة مع المؤلف على سبيل المثال أوضح أحد مسؤولي الجبهة الثورية أنه بينما فضل غوسماو عدم وجود جيش، أصر تور ماتان رواك قائد الفالنتيل على تشكيل واحد[4].

أيًا كان مصدر قرار غوسماو بدعم إنشاء جيش، كانت الأمم المتحدة متجاوبة، وأوضح تقرير الأمم المتحدة الذي صدر في تموز(يوليو) 2000 «لقد غيّر المؤتمر الوطني إلاعادة الاعمار موقفه ويدعو الآن إلى إنشاء قوة أمن وطني تستند في البداية إلى أعضاء من القوات المسلحة التيمورية»[5]، كما أوضح مسؤولو الأمم المتحدة السابقون في وقت لاحق: «كان من المستحيل حرمان دولة مستقلة حديثاً من انشاء جيش» وفي « نهاية اليوم أراد التيموريون

---

(1) Paul, «Estimation of the Internal Politics.»

(2) انظر:

Joel Wing, «American Negligence in Iraq, or How the United States Failed to Plan for Securing the Country: Part One of a Two Part Interview with Jerry Burke, Former Advisor to the Baghdad Police and Interior Ministry,» February 9, 2012, https://musingsoniraq.blogspot.com/201202//american-negligence-in-iraq-or-how.html.

(3) Dobbins et al., Occupying Iraq, 158; and Moss and Rohde, «Misjudgments Marred US Plans for Iraqi Police.»

(4) Casey, Strategic Reflections, 38–39, 58.

(5) Gordon and Trainor, Endgame, 88–94.

قوة دفاع ولهذا السبب تم إنشاء القوات المسلحة التيمورية»[1]، لاسيما أن المعارضة العامة التي أعلنها غوسماو قد أجبرت إدارة الأمم المتحدة الانتقالية على تبديل موقفها حتى من دون وجود مظاهرات كبرى، إذ كان من المحتمل أن تكون البعثة الاممية أكثر حساسية تجاه المعارضة التيمورية لأنها كانت قد انضمت بالفعل قبل بضعة أشهر إلى مطالب التيموريين بدور أكبر للبعثة الاممية وتحديد جدول زمني سريع[2].

المرحلة الثانية: تشكيل القوات المسلحة لتيمور- الشرقية تحت إدارة الأمم المتحدة الانتقالية حزيران (يونيو) 2000-أيار (مايو) 2002

قررت إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية في حزيران (يونيو) 2000 واستجابت لمطالب التيموريين بتكليف قوات الدفاع التيمورية بإجراء دراسة لوضع خيارات للقوة العسكرية المستقبلية، إذ كانت حركة فالنتيل تفضّل انشاء قوة دفاع قوامها خمسة آلاف جندي مع قوة جوية وبحرية. اتفقت إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية والمجلس الوطني الانتقالي في النهاية على قوة دفاع قوامها 1500 جندي في الخدمة الفعلية و1500 جندي احتياطي مع قوة بحرية متواضعة، وبالنظر إلى الناتج المحلي الإجمالي الصغير لتيمور الشرقية فإنها ببساطة لا تستطيع تحمل نفقات جيش أكبر، كما قبلت إدارة الأمم المتحدة الانتقالية الأهمية التاريخية والثقل الذي تمثله الفالنتيل وأقرت بأنها «ستشكل جوهر القوة الجديدة»[3]، لاسيما أن مطالب إدارة الأمم المتحدة الانتقالية تضمنت إنشاء القوات

(1) Jones et al., Establishing Law and Order after Conflict, 128; and Curt Tarnoff, «Iraq: Reconstruction Assistance,» Congressional Research Service, August 7, 2009, 3, 10

(2) يوضح علي علاوي (وهو أيضًا ابن عم رئيس الوزراء) أن الحكومة الجديدة اتبعت سياسة تجاه قوات الأمن تقوم على أساسين، « الاعتماد على نطاق واسع على الضباط المهنيين» من النظام السابق و«الاعتماد على الانتماءات العشائرية والعشائر من اقارب اعضاء الحكومة المؤقتة الرئيسيون وإغراق قوات الأمن العراقية الجديدة بهؤلاء المجندين »، انظر:

Allawi, Occupation of Iraq, 319.

(3) مقابلة مع مستشار أمريكي سابق، وانظر ايضًا:

Daniel Scher, interview with Matthew Sherman, Innovations for Successful Societies, Princeton University, July 9, 2008,

https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/interviews/transcripts/3257/Matthew_Sherman.txt

المسلحة التيمورية من خارج عناصر فالنتيل ونزع سلاح وتسريح أعضاء الحركة الذين لم يتم دمجهم في القوة الجديدة، وإنشاء هياكل إشراف مدنية ضرورية للقوات المسلحة[1].

بقبول دمج عناصر فالنتيل في جيش جديد، قللت إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية من تهديد الأهداف القومية، لاسيما أن إختيار أعضاء القوة تم إلى حد كبير من قبل القيادة الحالية لفالنتيل والذين كانوا كذلك من الموالون لغوسماو، إذ لم تشكل السياسة المنقحة تهديدًا كبيرًا لشبكات الزبائنية للقيادة المحلية الحاكمة وعلى الخصوص غوسماو[2]. وعلى النقيض من ذلك، لم يتم تضمين قيادة جبهة فريتلين في عملية الاختيار، وكان أعضاء فالنتيل السابقون الذين كانوا معارضين لغوسماو أكثر عرضة للاستبعاد من القوات المسلحة التيمورية[3]، نظرًا لأن حركة فريتيلين لم تكن جزءًا من الحكومة وقت التجنيد، ولذلك كانت أقل قدرة على إعاقة تطوير القوات المسلحة التيمورية، على الرغم من أن شبكات الزبائنية لقادة الحركة قد شكّلت فيما بعد تطور المؤسسات الأخرى، لاسيما قوات الشرطة، وبالنظر إلى التهديد المنخفض للمصالح المحلية الأساسية والموارد الدولية المعتدلة، تتوقع نظرية المعارضة المحلية بعض النجاح في هذه المرحلة.

تم تأسيس القوات المسلحة التيمورية رسمياً في احتفال أقيم في شباط (فبراير) 2001 من بين قدامى المحاربين في حركة فالنتيل، إذ تم اختيار 650 عنصرًا ليصبحوا جزءًا من القوات العسكرية الجديدة بينما دخل ما يقرب من 1300 آخرين إلى برنامج فالنتيل للمساعدة في إعادة الإدماج (برنامج التسريح ونزع السلاح وإعادة الدمج الممول من البنك والمنظمة الدولية للهجرة)[4]. لاحظ أحد المسؤولين التيموريين في وقت لاحق أنه كان من «الغريب» أن أموال الأمم المتحدة حدّت من حجم القوة، نظرًا إلى الموارد الهائلة للأمم المتحدة وبالنظر إلى الأفراد الذين لم يتم اختيارهم[5]، إذ تم تشكيل الأعضاء السابقين لحركة فالنتيل الذين انضموا إلى القوات المسلحة التيمورية في الكتيبة الأولى اما المجندون الجدد الذين تقل

(1) Allawi, Occupation of Iraq, 319; Perito, «Coalition Provisional Authority's Experience,» 5; Gordon and Trainor, Endgame, 114, 140; and Peter Maass, «The Salvadorization of Iraq,» New York Times Magazine, May 1, 2005

(2) مقابلة مع مستشار أمريكي سابق، نيسان (ابريل) 2018، واشنطن العاصمة.

(3) Gordon and Trainor, Endgame, 140–47.

(4) Paul, «Estimation of the Internal Politics,» 19.

(5) Perito, Where Is the Lone Ranger When We Need Him?, 177.

أعمارهم عن 21 عامًا وقت الاختيار وبشكل أساسي من الجزء الغربي من تيمور الشرقية، فقد تشكلت منهم الكتيبة الثانية، إذ تم تدريب وتجهيز القوة الجديدة بالمساعدة الدولية، على الرغم من أن المراقبين شككوا في انضباط القوة وتعليم وتدريب الضباط[1]، إذ تم اختيار روكي رودريغيز وهو عضو سابق في حزب فريتيلين وخصم لوباتو، ليصبح أكبر مسؤول مدني في وزارة دفاع، ومع ذلك فشلت إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية في تطوير وظيفة وزارة الدفاع لأن رودريغيز كان المدني الوحيد المكلف بالإشراف على القوات المسلحة التيمورية والتي لم يكن لديها موظفين أو موارد[2].

واجهت القوات المسلحة التيمورية عند إنشائها تحديات فورية في فعاليتها وسيادة القانون، وكما يشير ديزموند بول فإن القوات المسلحة التيمورية «من المرجح أن تكون منظمة بشكل خاطئ لمواجهة أي من الحالات الطارئة التي يمكن تصورها» مثل العمل العسكري الإندونيسي أو نشاط الميليشيات عبر الحدود، لاسيما أن هذه القوات ستتمركز في الجزء الشرقي من البلاد[3]، علاوة على ذلك، فقد حدد الدستور أن الجيش سيكون مسؤولاً عن الدفاع الخارجي و«يجب ألا يتدخل في الشؤون السياسية»[4]، ومع ذلك وصف بعض الذين تمت مقابلتهم رؤية القوات المسلحة التيمورية لدورها على غرار جيوش إندونيسيا ودول جنوب شرق آسيا الأخرى، حيث يُنظر إلى الجيش غالبًا على أنه قوة شرطة أكثر تسليحًا وفعالية وهو المسؤول النهائي عن معالجة التحديات الأمنية الداخلية الخطيرة، وأوضح أحد مستشاري الدفاع السابقين أن القوات المسلحة التيمورية «لا تأخذ الدستور بجدية»، ويرى أن دوره على نطاق أوسع بكثير «من مجرد الأمن الخارجي»، ومع ذلك كان هناك بعض الدعم العام لدور القوات المسلحة التيمورية في الأمن الداخلي[5]. فعلى سبيل المثال أوضح أحد المشاركين في الدراسة الاستقصائية التيمورية في عام 2003: «في رأيي، إن المهمة الرئيسية للقوات المسلحة التيمورية هي توفير الأمن لشعب التيموري من الطرف الشرقي إلى الطرف

(1) Paul, «Estimation of the Internal Politics,» 19.

(2) «Gangs of Iraq.

(3) مقابلات مع مستشارين وضباط أميركيين سابقين، آذار (مارس) ونيسان (أبريل) 2018، واشنطن العاصمة.

(4) Jim Garamore, «Ambassador Says 2006 to Be 'Year of Police' for Iraq,» American Forces Press Service, December 20, 2005, http://web.archive.org/web/20141211071743 /http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=18495.

(5) «Gangs of Iraq.»

الغربي من البلاد... يجب أن تكون هذه القوات مسؤولة عن مواجهة التهديدات الداخلية والخارجية»[1].

كانت هناك مشكلة أخرى تتمثل في أن الاختيار الضيق للقوات المسلحة التيمورية قد شجع ومكّن لوباتو [زعيم جبهة فريتلين ووزير الدفاع السابق] من تطوير قوات أمن متنافسة من خلال تجنيد قدامى المحاربين الساخطين من حركة فالينتيل، إذ حشد لوباتو قدامى المحاربين الذين لم يتم تجنيدهم في القوات المسلحة التيمورية خلال الحملة الانتخابية في عام 2001 وأنشأ جمعية المحاربين السابقين والتي كانت لها صلات مع «جماعات الأمن السياسي» المسلحة[2]، وبعد أن نظم لوباتو احتجاجات ضمت ما يقرب من ألفين إلى ثلاثة آلاف من قدامى المحاربين من حركة الفالنتيل في الوقت نفسه بالتزامن مع إعلان استقلال تيمور الشرقية في ايار (مايو) 2002، ووفقًا لإحدى الروايات قررت حكومة فريتلين التي تم انتخابها في عام 2001 أن لوباتو «يمثل تهديدًا أقل داخل الحكومة وليس خارجها»[3]، ولذلك تم تعيينه وزيرًا للإدارة الداخلية، وبذلك تمكن من قيادة (الشرطة الوطنية لتيمور الشرقية) التي جنّد فيها قدامى المحاربين في فالنتيل والذين لم ينضموا إلى القوات المسلحة[4]، وعلى الرغم من أن تصرفات لوباتو لم تقوض بشكل مباشر قوات الدفاع الفيدرالية، إلا أنها مثال على كيفية استخدام النخب لشبكات الزبائنية لتقويض مؤسسات الدولة.

(1) Jones, «Report of the Independent Commission» (hereafter, Jones Report), 91.

(2) مقابلات مع مستشارين وضباط أميركيين سابقين، آذار (مارس) وأبريل (نيسان) 2018، واشنطن العاصمة.

(3) مقابلة مع ضابط أمريكي سابق، آذار (مارس) 2018، واشنطن العاصمة.

ملاحظة: لا تستخدم تقارير وزارة الدفاع المقدمة إلى الكونجرس نفس المقاييس باستمرار، على سبيل المثال، أوضح ملف تقرير وزارة الدفاع في تشرين الثاني (نوفمبر) 2006 أنه «من غير الواضح عدد القوات التي دربتها فريق التحالف وهل مازالوا موظفين لدى وزارة الداخلية ام تسربوا من الخدمة، أو ما هي النسبة المئوية من عدد الشرطة البالغ 180.000 الذين دربهم التحالف (مدربين ومجهزين) أن يكونوا مدرجين في كشوف رواتب وزارة الداخلية، علاوة على ذلك، يفترض أن هذه التقارير قد تابعت التغيرات الهيكلية في وزارة الداخلية واعادة الهيكلة والدمج في بعض الاحيان، مثل استحداث مديرية حماية المنشآت والتي تم تأسيسها في آذار (مارس) 2009، انظر:

CPATT = Civilian Police Assistance Training Team; DoD = Department of Defense; MoI = Ministry of Interior.

(4) مقابلات مع ضباط ومستشارين أمريكيين سابقين، آذار (مارس) ونيسان (أبريل) 2018، واشنطن، العاصمة؛ انظر أيضاً:

Gordon and Trainor ،Endgame ،chap. 9.11-

بشكل عام من خلال نظام التقييم الذي وضعتهُ، حققت إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية نجاحًا معتدلًا في إنشاء الجيش في تيمور الشرقية منذ الاستقلال في أيار (مايو) 2002، إذ سجلت جودة القوات المسلحة التيمورية (3 درجات من 9 درجات):

الفعالية (درجة واحدة من 3 درجات): لم يكن لدى القوات المسلحة التيمورية سوى الحد الأدنى من القدرات العسكرية، مع بعض قوات المشاة الخفيفة والبحرية الصغيرة وقدرة محدودة على معالجة تهديدات أمنية خارجية حقيقية.

المساءلة (درجة واحدة من 3 درجات): على الرغم من أن القوات المسلحة التيمورية كانت تحظى بدعم شعبي كبير، إلا أن التجنيد الانتقائي للقوة من قبل حلفاء غوسماو قوّض مسألة التمثيل لدى عموم السكان، لاسيما أن غياب الموظفين المدنيين قد قوض الرقابة.

سيادة القانون (درجة واحدة من 3 درجات): أنشأت إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية إطارًا قانونيًا لإنشاء القوات المسلحة التيمورية، ومع ذلك فإن الأساس القانوني للقوات المسلحة التيمورية لم يكن يعكس رؤية المنظمة لنفسها كضامن للاستقلال، كما أن الامتثال للقانون من قبل القوات المسلحة التيمورية كان موضع تساؤل، كما سنُناقشه في القسم التالي بشكل أكثر تفصيلًا.

كانت العيوب العالقة في الجيش مخيبة للآمال إلى حد ما بالنظر إلى الموارد الإجمالية لإدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية، يبدو أن هناك القليل من الأسباب الوجيهة لإدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية لعدم الرغبة في تكريس المزيد من الموارد للدفاع، إذ توضح إحدى المقالات: «في الجوهر لقد اعترضت الإدارة الانتقالية للأمم المتحدة على لعب دور نشط في تطوير القوة والأكثر فظاعة في الإشراف على القوة، على الرغم من كونها الكيان القانوني الحاكم في الإقليم لأكثر من عامين ونصف»[1]، ومع ذلك، على مدى السنوات الأربع التالية، استمرت بعثات الأمم المتحدة للمتابعة في القيام بذلك القليل لمعالجة المشاكل المستمرة داخل القوات المسلحة التيمورية.

(1) Inspectors General US Departments of State and Defense, «Interagency Assessment of Iraq Police Training,» 37–44; and Dobbins et al., Europe's Role in Nation-Building, 246.

المرحلة الثالثة: الفشل في تقوية القوات المسلحة التيمورية والعنف الناتج عن ذلك (2002-2006)

بعد حصول تيمور الشرقية على استقلالها في 20 ايار (مايو) 2002، كانت هناك بعثتان خلفتا إدارة الامم المتحدة الانتقالية واللتان كانتا مسؤولتان بصورة واضحة عن متابعة إصلاح القوات المسلحة التيمورية: بعثة الأمم المتحدة لدعم تيمور الشرقية (UNMISET) من ايار (مايو) 2002 إلى ايار (مايو) 2005، وبعد ذلك كانت هناك بعثة سياسية صغيرة تسمى مكتب الأمم المتحدة في تيمور الشرقية، إذ لم تكرس أي من البعثتين اهتمامًا كبيرًا للجيش أو عالجت النمو المتزايد في التصدعات التي ساهمت في نهاية المطاف في اندلاع العنف عام 2006.

كانت بعثة الأمم المتحدة لتقديم الدعم في تيمور الشرقية الخليفة المباشر لإدارة الأمم المتحدة الانتقالية فيها والتي تمتعت بولاية فعالة للتدريب والتجهيز، إذ ركزت بعثة الأمم المتحدة للدعم بشكل أساسي على الشرطة الوطنية، واستفادت من موارد مادية كبيرة إلى حد ما (وإنْ كانت أقل من إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية)، إذ بلغت الذروة بتجنيد 4476 من الأفراد العسكريين و771 من أفراد شرطة الأمم المتحدة في آب (أغسطس) 2002[1].

تعرضت جهود تطوير الشرطة في بعثة الأمم المتحدة لتقديم الدعم في تيمور الشرقية لانتقادات شديدة، ولم تحرز سوى تقدمًا ضئيلًا بسبب مزيج من العوائق الخاصة من قبل لوباتو والفشل البيروقراطي من قبل البعثة، بما في ذلك سوء التخطيط والتطبيق غير الملائم للنماذج الأجنبية[2]. لقد كان هناك القليل من الموارد المتاحة لإصلاح الدفاع، إذ واصلت أستراليا ومانحون آخرون تدريب القوات المسلحة التيمورية، لكن الجهود الدولية لتطوير هياكل الرقابة كانت مبعثرة.

كان مكتب تطوير قوات الدفاع المزوَّد بموظفين دوليين، والذي تم إنشاؤه لأول مرة في

---

(1) مقابلة مع مستشار شرطة أمريكي سابق، آذار (مارس) 2006، تقرير إلى الكونغرس في وفقًا لقانون الاعتمادات لعام 2007 (القسم 9010)، 33، انظر:

https://archive.defense.gov/pubs/pdfs/9010Quarterly-Report-20061216.pdf. 133

(2) مقابلة مع مستشار شرطة أمريكي سابق، آذار (مارس) 2018، واشنطن العاصمة؛ انظر:

Casey, Strategic Reflections, 58.

إطار إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية، وهو منفصلًا رسميًا عن بعثة الأمم المتحدة للدعم فيها، وكان تأثيرها محدودًا، إذ كان المستشارون يتناوبون بشكل متكرر ولم يكن للمكتب تنسيق يذكر مع بعثة الأمم المتحدة لتقديم الدعم هناك، ووفقًا لتقرير واحد على سبيل المثال كان على مكتب الدفاع أن يتفاوض مع بعثة الأمم المتحدة لتقديم الدعم في تيمور الشرقية من أجل «الدعم المكتبي الأساسي مثل خطوط الهاتف والوصول إلى مستشفى الأمم المتحدة»[1]، إذ أشار الأشخاص الذين تمت مقابلتهم إلى أن النفور العام من الجيش بين مستشاري الأمم المتحدة اسهم في نقص الاستثمار في إصلاح الدفاع[2]، لاسيما أن الموارد المادية قد تضاءلت بعد أن تولى مكتب الأمم المتحدة في تيمور الشرقية مهامه في ايار (مايو) 2005 بشكل أكبر لأن تلك البعثة لم يكن لديها قوة حفظ سلام، ولم يكن لديها سوى تفويض مراقب، ولم تضم سوى عشرة مستشارين عسكريين[3].

تمثلت مطالب الأمم المتحدة بشأن القوات المسلحة التيمورية بعد عام 2002 في تعزيزها ونقل المسؤولية عن الأمن الداخلي (أي الدعم العسكري للسلطات المدنية) والأمن الخارجي من قوة حفظ السلام إلى القوات المسلحة[4]، إذ لم تشكّل هذه المطالب أي تهديد للأهداف القومية التيمورية لأنها اعترفت بسلطة تلك القوات، وفي الوقت ذاته ظلت هذه القوات رمزًا وطنيًا مهمًا وتردد المسؤولون التيموريون في انتقادها مما أدى إلى منع الإجراءات التي قد تؤدي إلى تحسين مساءلة القوات المسلحة التيمورية أو إمتثالها للقانون[5]. كما كان هناك تهديد ضئيل لشبكات الزبائنية التابعة للنخب الحاكمة، إذ أن زيادة سلطة تلك القوات لم يقوض قدرة النخبة الحاكمة للبقاء في السلطة ونظرًا لقلة موارد بعثة الأمم المتحدة للدعم في تيمور الشرقية وغياب تهديد المصالح الأساسية التيمورية، تتوقع نظرية المعارضة المحلية معارضة محدودة بعد عام 2002، مع بعض التحسينات الطفيفة في القوات المسلحة التيمورية.

(1) مقابلة مع مستشار شرطة أمريكي سابق، آذار (مارس) 2018، واشنطن العاصمة.

(2) Perito, «Coalition Provisional Authority's Experience,» 179–81.

(3) Rathmell, «Fixing Iraq's Internal Security Forces,» 7; see also Gordon and Trainor, Endgame, 195–98.

(4) Gordon and Trainor, Endgame, 226–27; and Jim Garamone, «Violence, Progress Coexist in Iraq, Casey Says,» DoD News, October 10, 2006, http://archive.defense.gov /news/NewsArticle.aspx?ID=1533. 138 Gordon and Trainor, Endgame, 225.

(5) Gordon and Trainor, Endgame, 225.

من الناحية العملية، لم تفعل الجهود الدولية من عام 2002 إلى عام 2006 سوى القليل لتحسين القيادة والسيطرة المدنية والرقابة البرلمانية أو التوجيه القانوني والسياسي على القوات المسلحة التيمورية، إذ استمر رودريغز وزيرًا للدفاع مع عدم وجود موظفين ولم يُنظر إليه على أنه مسؤول فعال أو سريع الاستجابة، وكما قال أحد الأشخاص الدوليين الذين تمت مقابلتهم فقد كان «غير كفء وخطير» بسبب فشله في معالجة الشكاوى البسيطة التي قدمها جنود القوات المسلحة التيمورية فيما يتعلق بقضايا ملحة مثل الإجازات والسكن والطعام[1]، وعلى الرغم من الخطط الدولية لموظفي الدفاع المدنيين، إلا أنه بحلول كانون الثاني (يناير) 2004، لم يكن يعين سوى أربعة موظفين مدنيين صغار ولم يتم الإفراج عن الوثائق الاستراتيجية التي توجه تطوير القوات المسلحة التيمورية حتى (تموز/يوليو 2006)[2]. وفقًا لإحدى الروايات في عام 2004، كانت اللجنة البرلمانية ذات الصلة: «غير مهيأة وغير قادرة على مراقبة قطاع الأمن بشكل فعال»[3]، لاسيما أن التشريع الذي تستند عليه «القوات المسلحة التيمورية» قد حدد المبادئ التوجيهية العامة لسلطة الرئيس ورئيس الوزراء والوزير ووزارة للدفاع دون تقديم أنظمة محددة[4].

يعزو ريس التأخيرات في تعيين طاقم مدني إلى «الثقة الكبيرة» التي يتمتع بها رودريغز في قيادة القوات المسلحة التيمورية والتسييس القوي في هذه القوات[5]، وفي مقابلات مع المؤلف، اعترف بعض كبار مسؤولي الجبهة على مضض بوجود عيوب في قدرة الجيش على تأمين الحدود، لكنهم ألقوا باللائمة بشكل عام على انعدام الأمن بسبب تجنيد أفراد من الحقبة الإندونيسية في جهاز الشرطة، إذ لاحظ أحد المسؤولين أنه «لم يكن هناك الكثير من المشاكل

(1) Biddle, Friedman, and Shapiro, «Testing the Surge,» 22–25. 141 See also Gordon and Trainor, Endgame, chap. 25.

(2) Michael O'Hanlon and Ian Livingston, «Iraq Index,» Brookings, January 31, 2012 [dated 2011 in error], https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/201607/ /index20120131.pdf; see also Brennan et al., Ending the U.S. War in Iraq, 67–69.

(3) انظر:

Gordon and Trainor, Endgame, chap. 25.

(4) Biddle, Friedman, and Shapiro, «Testing the Surge»; and interviews with US officers and advisers, March–April 2018, Washington, DC

(5) Richard A. Oppel Jr., «Kurdish Control of Kirkuk Creates a Powder Keg,» New York Times, August 18, 2008.

في الجيش»[1]، ومع ذلك فإن ضعف مساءلة القوات المسلحة التيمورية وعدم الامتثال للقانون كان واضحاً في مشاركتها المتكررة في الأمن الداخلي، فعلى سبيل المثال في كانون الثاني (يناير) 2003 ردّت القوات المسلحة التيمورية على الاحتجاجات في مدينة أتساب (مقاطعة إميرا) باعتقال ما بين تسعة وخمسين وتسعين شخصًا دون توجيه تهم إليهم، وعلى الرغم من إطلاق سراح جميع هؤلاء الأشخاص فيما بعد إلا أن منظمة العفو الدولية إنتقدت الحادثة[2]، وأسهم هذا الحادث أيضا في قرار لوباتو بإنشاء وحدات شرطة مدججة بالسلاح (كوماندوز) داخل الشرطة الوطنية لتيمور الشرقية، بما في ذلك وحدة الشرطة الاحتياطية ووحدة الاستجابة السريعة. كانت هذه الوحدات على علاقة ضعيفة مع القوات المسلحة التيمورية لعدة أسباب، بما في ذلك قيام لوباتو بالتجنيد الانتقائي من الجزء الغربي للبلاد لمواجهة المحسوبية المتصورة بأن القوات المسلحة التيمورية تتشكل بجزء كبير من المجندين من المناطق الشرقية من البلاد والتي تعد نفسها باعتبارها المسؤول الأول للأمن، والاشتباه العام القائم بأن قوة الشرطة الوطنية لتيمور الشرقية جندت ضباطاً من الشرطة الإندونيسية[3].

تفاقمت مشاكل ظروف الخدمة في القوات المسلحة التيمورية خلال الفترة 2003-2006، مما أدى إلى تزايد الاحتجاجات من قبل أعضاء القوات المسلحة التيمورية، وخاصة المجندين الأصغر سنًا من الجزء الغربي من البلاد، بسبب شبكة الطرق السيئة للغاية في تيمور الشرقية، إذ واجه أفراد القوات المسلحة التيمورية من غرب البلاد صعوبة في أخذ إجازة والعودة إلى القاعدة الشرقية في(لوتيم) في الوقت المناسب، ونتيجة لهذه المشكلة تم تسريح 42 جنديًا في كانون الاول (ديسمبر) 2003، معظمهم من الغربيين بسبب الغياب، لاسيما أن لجنة رئاسية في آب (أغسطس) 2004 أثارت مخاوف أخرى بشأن التحيز ضد الغربيين في قرارات الترقية وسوء الإسكان والغذاء، فضلاً عن الافتقار إلى بيروقراطية دفاعية راسخة[4]، لكن قيادة القوات المسلحة التيمورية لم تفعل الكثير لمعالجة هذه القضايا، إذ ازدادت حالة الإسكان والغذاء سوءًا بعد تشرين الأول (أكتوبر) 2005 بعد إلغاء عقد لوجستي ممول من الولايات المتحدة.

(1) Stephen Farrell and Qais Mizher, «Iraq Dismisses 1,300 after Basra Offensive,» New York Times, April 14, 2008.

(2) Gordon and Trainor, Endgame, 253.

(3) مقابلات مع مستشار أمريكي سابق، آذار (مارس) – نيسان (أبريل) 2018، واشنطن العاصمة.

(4) Gordon and Trainor, Endgame, 252.

قدّم 159 جندي التماسًا في كانون الثاني (يناير) 2006، يطلبون فيه من الرئيس غوسماو الإغاثة، ردًا على مزاعم بالتمييز ضد الغربيين في الجيش، وخلال بداية عام 2006 زاد عدد الجنود الذين يلتمسون الإنصاف من الحكومة، لذلك التقى غوسماو مع مجموعة من حوالي 400 جندي في شباط (فبراير) 2006، وفي آذار (مارس) من العام ذاته، قام قائد القوات المسلحة التيمورية تور ماتان رواك بفصل 593 جنديًا لعدم التحاقهم بوحداتهم من الإجازة، بينما حثّ غوسماو القوات المسلحة التيمورية على الاستجابة لطلبات الملتمسين، وزعمت قيادة القوات المسلحة التيمورية أن الأحزاب السياسية كانت تشجع مقدمي الالتماس ولم تستجب لمخاوفهم[1].

بدأ الملتمسون في الانخراط في الاحتجاجات مما أدى إلى رد فعل عنيف من قبل عناصر من الشرطة والجيش وتصاعدت إلى صراع كبير بين القوات المسلحة التيمورية والشرطة الوطنية في أيار)مايو(2006، لاسيما بعد أن فشلت عدة احتجاجات قام بها الملتمسون في اذار)مارس) في تغيير الوضع، ثم بدأ الملتمسون مظاهرات أكبر أمام المبنى الحكومي الرئيسي في 24 نيسان (أبريل) 2006[2]. وفي يوم 28 نيسان)أبريل)، تصاعدت الاحتجاجات بشكل أكبر، مما أدى إلى نشر عدة وحدات أمنية مختلفة، وعلى الرغم من أن عددًا قليلًا فقط من الأفراد كانوا من شرطة مكافحة الشغب المدربة أو القوات المسلحة التيمورية او الشرطة العسكرية، اجتاز المتظاهرون قوة الشرطة بسرعة ودخلوا المبنى الحكومي الرئيسي، بعد ذلك، وفقًا للجنة التحقيق التابعة للأمم المتحدة، وصل لوباتو إلى مقر الشرطة الوطنية «مرتديًا سترة واقية من الرصاص وفي حالة هياج شديد، ويصرخ» اقتلوهم جميعا»[3]، وقام لوباتو بإخراج اسلحة اوتوماتيكية وألفي طلقة، والتي تم استخدامها فيما بعد على ما يبدو لتسليح أنصاره المدنيين، وبعد تفريق المتظاهرين واخلائهم من مبنى الحكومة اندلعت مناوشات بين المتظاهرين والشرطة والقوات المسلحة مما أدى إلى مقتل خمسة أشخاص وتدمير ما يقرب من مائة منزل[4].

(1) مقابلات مع مستشار أمريكي سابق، آذار (مارس) – نيسان (أبريل) 2018، واشنطن العاصمة.

(2) مقابلة مع ضابط أمريكي سابق، آذار (مارس) 2018، واشنطن العاصمة.

(3) Rathmell, «Fixing Iraq's Internal Security Forces,» 8. 156 Jones Report, 99. 157 Jones Report, 100. 158 Jones Report, 88.

(4) Ned Parker, «Interior Ministry Mirrors Chaos of a Fractured Iraq,» Los Angeles Times, July 30, 2007, http://articles.latimes.com/2007/jul/30/world/fg-interior30.

تصاعدت حدة الصراع بين عدة فصائل على مدى شهر ايار (مايو)، لاسيما بعد أن قام الرائد ألفريدو رينادو قائد الشرطة العسكرية بترك الخدمة في 3 ايار (مايو) 2006 مع عدد من ضباط الشرطة العسكرية وأفراد من شرطة مكافحة الشغب، ووفقًا لبعض التقارير فقد أكد رينادو أنه «لا يريد أن يكون جزءًا من [الجيش] الذي أطلق النار على الغربيين»، على الرغم من أن المراقبين الدوليين شككوا في هذه الرواية[1]، وبالرغم من الجهود المبذولة لنزع فتيل الوضع اشتبكت مجموعة رينادو مع القوات المسلحة التيمورية في أواخر شهر ايار (مايو)، إذ أشارت التقارير إلى أن قوات الشرطة قد دعمت الملتمسين ضد القوات المسلحة التيمورية وأن القادة التيموريون قد سلحوا عدة مجموعات من المدنيين، لاسيما أن الخطوط الدقيقة للنزاع كانت غير واضح.

بحلول هذه المرحلة ووفقًا لتقرير صادر عن الأمم المتحدة تحولت العلاقة بين الشرطة الوطنية وقوات الدفاع إلى «شك متبادل»[2]، إذ تطورت مشاجرة عنيفة في إقليم ديلي إلى معركة مسلحة ضارية في 25 ايار (مايو) 2006 بين الشرطة الوطنية والقوات المسلحة التيمورية في مقر الشرطة الوطنية، وبعد موافقة أفراد قوة الشرطة الوطنية على الاستسلام أطلق جنود القوات المسلحة النيران على رتل من قوة الشرطة الوطنية غير المسلحة التي كانت ترافقهم تحت قافلة تابعة للأمم المتحدة مما أسفر عن مقتل 8 وإصابة 27 عنصر[3]. بعد ذلك بوقت قصير، تخلت الشرطة الوطنية إلى حد كبير عن مواقعها في ديلي، مما قوّض إنفاذ القانون داخل الإقليم الذي يبلغ عدد سكانه حوالي 150,000 نسمة والذين أصبحوا نازحين داخليًا، وازاء ذلك الوضع طلبت تيمور الشرقية في 24 ايار (مايو) 2006 رسميًا الدعم الدولي من أستراليا ونيوزيلندا وماليزيا والبرتغال، وسرعان ما نشرت الدول الأربع الجيش والشرطة للمساعدة في إعادة إرساء الأمن في ديلي[4].

كشفت أزمة عام 2006 عن عيوب خطيرة داخل القوات المسلحة التيمورية وفشل الجهد الدولي في تحسين جودة تلك القوات، إذ أشار تقرير صادر عن الأمم المتحدة في آب (أغسطس) 2006 لتقييم أسباب النزاع إلى «الإخفاقات المؤسسية في الشرطة الوطنية لتيمور

(1) Jones Report, 90.

(2) Jones Report, 90.

(3) Paul, «Estimation of the Internal Politics,» 24–25.

(4) Jones Report, 100–101, 103.

الشرقية والقوات المسلحة التيمورية في صميم الأزمة الأخيرة»، مضيفًا أنه في أعقاب الأزمة: «لم تعد القوات المسلحة التيمورية قوة وطنية تعمل بكامل طاقتها»[1]. لقد قمتُ بتحديد العيوب داخل القوات المسلحة التيمورية التي ساهمت في اشعال تلك الأزمة، والتي إعتمدتُ عليها في ترميز جودة تلك القوات قبل الأزمة[2]:

- الفعالية (درجة واحدة من 3 درجات): من الواضح أن فصل القوات المسلحة التيمورية أضعف من قوة مؤسسة الدفاع، لاسيما أن نسبتها كانت أكثر من ثلث القوة الإجمالية في عام 2006، ومع الاحتفاظ ببعض القوة القتالية الدنيا للتدخل في النزاعات الداخلية فإن قدرتها على توفير الامن الخارجي بقي محل شك، علاوة على ذلك، يشير تقرير الأمم المتحدة الصادر في آب (أغسطس) 2006 إلى أن «التطور المؤسسي الضعيف للغاية» لوزارة الدفاع حد من قدرة الحكومة على تخصيص الموارد للجيش».

- المساءلة (صفر من 3 درجات): أدى فصل مقدّمي الالتماس وكثير منهم من الغربيين، إلى تقويض تمثيل الجيش وطبقاً لتقرير الأمم المتحدة الصادر في آب (أغسطس) 2006، فإن «التشريعات والإجراءات الداخلية لتنظيم القوة والوزارة نفسها غائبان بالكامل تقريباً مما أدى إلى عدم كفاية الرقابة المدنية على القوة».

- سيادة القانون (درجة واحدة من 3 درجات): يشير إطلاق النار على الشرطة من قبل القوات المسلحة التيمورية إلى وجود مشاكل خطيرة في الانضباط، ويشير تقرير الأمم المتحدة الصادر في آب (أغسطس) 2006 إلى «فشل في تطوير إطار قانوني يحكم أنشطة [القوات المسلحة التيمورية]».

حتى بالمقارنة مع المشاكل التي تواجه الجيش الإندونيسي المجاور، بما في ذلك ضعف السيطرة المدنية والإفلات من العقاب والتدخل السياسي والفساد، فإن عدم وجود هياكل للحفاظ على المساءلة وسيادة القانون للقوات المسلحة التيمورية أمر لافت للنظر[3]، تراجعت القوات المسلحة التيمورية من درجة (3 إلى 2 درجة من 9) للفترة من عام 2002 إلى عام 2006، مما يشير إلى فشل إصلاح الدفاع خلال هذه الفترة، ونتيجة لهذا الفشل وأعمال

(1) Jones Report, 99. 157 Jones Report, 100. 158 Jones Report, 88.

(2) Jones Report, 100.

(3) Jones Report, 88.

العنف في عام 2006، أنشأت الأمم المتحدة بعثة جديدة وهي بعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور الشرقية، مع تفويضها لإجراء مراجعة شاملة لقطاع الأمن وممارسة سلطة الشرطة أثناء سعيها لإعادة تدريب الشرطة الوطنية لتيمور الشرقية، وتوفير مستشارين جدد لقوات الدفاع[1]. بدأت هذه البعثة جهود إصلاح جديدة منفصلة عن تلك التي بدأت في ظل إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية والتي لا أقيّمها بالتفصيل كما في الجهود السابقة التي قادتها الأمم المتحدة، إلا أنه يبدو أن إصلاح الدفاع تلقى اهتمامًا أقل من الشرطة، ومع ذلك كان هناك تحسن كبير في جودة الجيش ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى المبادرات المحلية.

أصبح غوسماو رئيسًا للوزراء ووزيراً للدفاع والأمن في عام 2007، والذي تمكن من الاستفادة من عائدات النفط والغاز المتزايدة لتسديد أموال الملتمسين والمحاربين القدامى وتوسيع حجم القوات المسلحة التيمورية دون حل مشاكل الرقابة والمسؤولية، لاسيما أن بعثة الأمم المتحدة المتكاملة قد غادرت تيمور الشرقية في عام 2012، على الرغم من أن المراقبين الأجانب ما زالوا يعبرون عن مخاوفهم بشأن الخلل في البحرية والمسائل التأديبية، والافتقار إلى استراتيجية أو هيكل قانوني لاستخدام الجيش في الأمن الداخلي[2].

الخلاصة: إصلاح الدفاع في تيمور الشرقية

بشكل عام، ظلت درجات مؤسسات الدفاع التيمورية على حالها من 1999 إلى 2006، أي (2 درجة من 9 درجات)، على الرغم من تحسن سيادة القانون إلا أن مؤشر المساءلة انخفض، وكانت النتيجة هي خيبة أمل...، لاسيما مع الموارد الدولية الموجودة في تيمور الشرقية، إذ قدمت إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية بعض الإسهام من خلال وقوفها مع القوات المسلحة التيمورية وتوفير إطار قانوني أساسي، لكن البعثات الاممية التي تلتها لم تفعل سوى القليل جدًا لإنشاء هياكل رقابة ومساءلة فعالة، كان هذا الفشل جزءًا من اسباب اندلاع العنف في عام 2006، على الرغم من أن مجموعة من العوامل الأخرى لعبت أيضا دورًا، بما في ذلك ضعف تطور الشرطة الوطنية لتيمور الشرقية تحت قيادة لوباتو والكراهية الكامنة بينها وبين القوات المسلحة، إذ إن عدم قدرة أو عدم رغبة الأمم المتحدة أو الجهات

(1) Brennan et al., «Ending the US War in Iraq,» 62–63.

(2) O'Hanlon and Livingston, «Iraq Index,» January 31, 2012.

الفاعلة الدولية الأخرى في مواجهة المشاكل التي تواجه القوات المسلحة التيمورية دليل واضح بالحاجة إلى مزيد من الاهتمام بمؤسسات الدفاع في مجتمعات ما بعد الصراع.

لا يمكن لأي من النظريات الثلاث أن تشرح بشكل كامل مسار تطور القوات المسلحة التيمورية لكن كل منها يقدم بعض الأفكار وخاصة نظرية الموارد الدولية، إذ يمكن لنظرية المعارضة المحلية أن تفسر سبب قيام إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية في النهاية بإنشاء القوات المسلحة وتتنبأ بشكل صحيح بأن الموارد الدولية كانت مهمة أيضًا عندما كان هناك تهديد ضئيل للأهداف القومية أو شبكات الزبائنية، وقد يكون إحجام النخب المحلية عن تحديد العيوب في قوة الدفاع قد ساهم في مشاكل القوات المسلحة التيمورية، لكن المعارضة المحلية استجابت للمطالب الدولية ولا يبدو أنها العامل الدافع لفشل الإصلاح، إذ يمكن أن يفسر الاعتماد على المسار كلا من الانخفاض في جودة القوات المسلحة التيمورية لأن الموارد الدولية انخفضت بعد عام 2002 واستمرار هياكل الرقابة الضعيفة، لاسيما أن أفضل تفسير لنظرية الموارد الدولية هو فشل المجتمع الدولي في منع العنف في تيمور الشرقية من خلال تسليط الضوء على مدى ضعف الاهتمام للجيش حتى وسط جهود واسعة النطاق لبناء قوة الشرطة والتي أعاقت تطوير هياكل الرقابة.

الخلاصة: دروس من الإصلاح الدفاعي

توضح العمليات المختلفة لإصلاح الدفاع في البوسنة والهرسك وتيمور الشرقية درسين لجهود الإصلاح الدفاعي المستقبلية وجهود بناء المؤسسات بشكل عام. الدرس الأول: بعد تنبؤات نظرية المعارضة المحلية التي تصور تأثير المطالب الخارجية على السياسة الداخلية مما يشكل معارضة محتملة ويؤثر على نجاح الإصلاح، إذ لم يكن تطور المطالب في البوسنة والهرسك تهديدًا للأهداف القومية الصربية أو شبكات النخب الحاكمة عند تحقيق النجاح، أما في تيمور الشرقية كان على الأمم المتحدة أن تنشئ جيشًا في ظل معارضة قومية وتهديدًا محتملًا لشبكات الزبائنية التابعة للقيادة ومن المحتمل أن يكون كلا الإصلاحين قد حققا نجاحًا أكبر لأنهما لم يتحدى شبكات الزبائنية للنخب الحاكمة لذلك بدا أن التنقل الذكي في السياسة الداخلية شرط أساسي لإحراز تقدم في قضايا الدفاع في كلا المجتمعين.

الدرس الثاني هو أهمية الموارد البيروقراطية: ساهم سوء التخطيط والفشل في التركيز على إصلاح الدفاع في حالة القوات المسلحة التيمورية في اذكاء العنف عام 2006، وعلى

العكس من ذلك كان أشداون أكثر نجاحًا من سلفه وخليفتيه الممثلين الامميين في المقام الأول بسبب الإدارة البيروقراطية الجيدة، ويبدو أن الموارد البيروقراطية المتواضعة ضرورية لتحقيق أي منها في احراز التقدم في إصلاح الدفاع وأن هذه الموارد قد تكون أكثر أهمية من أنواع أخرى من الموارد، إذ ادت المؤسسات الموجودة مسبقًا أيضًا دورًا في تحديد هيكل مؤسسات الدفاع وإمكانية الإصلاح، لكنها لم تحدد أو تحد من إمكانات الإصلاح.

على الرغم من وجهات نظر الأمم المتحدة من أن تيمور الشرقية كانت أرضًا خالية من المؤسسات الموجودة مسبقًا وتاريخها وشعبيتها شكلت حركة فالينتيل قوة الدفاع الجديدة، وفي البوسنة والهرسك شكلت ظروف وتاريخ جيوش الكيانين أيضًا اتحاد البوسنة والهرسك الموحد، بما في ذلك من خلال استمرار الحاجة إلى توزيع عرقي محدد في المناصب العليا أو العمليات في الخارج، إذ كان هناك دعم متباين للتنبؤ بأن جودة المؤسسة التي تم إصلاحها ستنخفض مع انخفاض الموارد الدولية، إذ كانت التحسينات في جيش البوسنة والهرسك مستدامة في حين انخفضت جودة القوات المسلحة التيمورية بعد عام 2002، وفي كل من البوسنة والهرسك وتيمور الشرقية سجلت الجودة الشاملة لمؤسسات الدفاع في نهاية الإصلاح نفس درجات الجودة التاريخية للمؤسسات، على الرغم من أن شكل هذه المؤسسات أصبح مختلفًا تمامًا.

كما كان لإصلاحات الدفاع في البوسنة والهرسك وتيمور الشرقية نتائج مختلفة عن جهود إصلاحية أخرى في نفس المجتمعات، مشيرًا إلى أهمية دراسة جهود لبناء مؤسسات محددة بشكل منفصل، إذ كان إصلاح الدفاع في البوسنة والهرسك أحد أكثر الجهود الدولية نجاحًا، مقارنًة بالنتائج المخيبة للآمال في إصلاح الشرطة (دراسة الحالة التالية) والإصلاح الدستوري[1].

تناقضت النتائج الضعيفة لإصلاح الدفاع في تيمور - الشرقية مع النجاح العام لإدارة الأمم المتحدة الانتقالية في إنشاء مؤسسات حكم مركزية فعالة، لاسيما أن نتيجة إصلاح الدفاع كانت أيضًا مهمة للتنمية السياسية الشاملة لهذه المجتمعات، وعلى الخصوص في تيمور الشرقية، إذ سهّلت مؤسسات الدفاع الضعيفة العنف، ويشير التأثير المحتمل للإصلاح الدفاعي الفاشل إلى مدى أهمية الضمان للمصلحين الاجانب بأن هناك ما يكفي من الموارد والاهتمام المكرس لمؤسسات الدفاع في المستقبل.

(1) Gordon and Trainor, Endgame, chaps. 33–34.

الفصل الخامس

إصلاح مؤسسة الشرطة في البوسنة والعراق

بينما بدأ أشداون [الممثل الأعلى للأمم المتحدة في البوسنة]، المرحلة الثانية من إصلاح الدفاع في (تموز/يوليو 2004) والذي نوقشت في الفصل السابق، بدأ أيضا ببذل مزيد من الجهود لإصلاح هيكل الشرطة في البوسنة والهرسك، وعلى عكس الإصلاح الدفاعي الذي اتخذ تدابير لاحترام شرعية الحكم الذاتي لصرب البوسنة، بدا أن إصلاح الشرطة يهدف صراحة إلى تقويض الاستقلال الذاتي للكيان ذي الأغلبية الصربية في جمهورية صرب البوسنة (جمهورية صربسكا)، إذ أصر أشداون على إنشاء مقاطعات للشرطة عبرت حدود جمهورية صرب البوسنة وهي سياسة أثارت معارضة شبه عالمية من قبل النخب الصربية البوسنية التي كانت مدعومة أيضاً بالمشاعر الشعبية.

كان لدى أشداون موارد عالية وسعى إلى إجبار النخب الصربية على تحقيق أهدافه بما في ذلك التهديد بعرقلة التقدم نحو الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي وفي النهاية أجبرت المعارضة العامة الصربية أشداون على التراجع، إذ لم يستطع مجاراة التفضيل الواضح لمسؤولي صرب البوسنة المنتخبين، لاسيما وان فشل أشداون في تحقيق إصلاح الشرطة قد تضاعف في السنين اللاحقة من قبل خلفائه في ادارة مكتب الممثل الاممي والذين خضعوا للمعارضة المحلية، ويبدو أن سجل إعادة هيكلة الشرطة قد نزع الشرعية عن مكتب الممثل الاممي والذي لم يتمكن من تحقيق إصلاح كبير في البوسنة والهرسك بعد عام 2007.

تقدم إعادة هيكلة الشرطة في البوسنة والهرسك وهي أول دراسة حالة في هذا الفصل، مثالاً واضحاً على الكيفية التي يمكن للتهديدات الموجهة للأهداف القومية أن تفشل جهود حتى أقوى التدخلات الدولية، وبالمقارنة بين إعادة هيكلة الشرطة والدفاع في البوسنة والهرسك وحالة الإصلاح في الفصل الرابع والتي توضح كيف يمكن للاختيار الدقيق للمطالب

الاجنبية من تجنب المعارضة المحلية وأن يساعد على تحقيق النجاح، بينما تركز دراسة الحالة الأولى في هذا الفصل على دور الأهداف القومية بينما تستكشف دراسة الحالة الثانية الموسومة إصلاح الشرطة في العراق على دور شبكات الزبائنية في تحفيز المعارضة وتمكينها، لاسيما وان التحالف الدولي سعى وابتداء من عام 2003 إلى تطوير الشرطة العراقية، إذ ركزت مطالبه على زيادة عدد رجال الشرطة للمساهمة في التحسين المؤقت للأمن وتمكين الانتقال فيما بعد إلى سيطرة القوات العراقية على القرار الامني كما سعت الأطراف العراقية إلى تحقيق مكاسب من خلال السيطرة على وزارة الداخلية، وبعد عام 2005 اختارت الأحزاب والميليشيات الشيعية وزارة الداخلية واستخدمت عناصر من الشرطة لارتكاب أعمال عنف خارج نطاق القانون.

تشرح نظرية المعارضة المحلية لماذا كانت المعارضة الشيعية الخاصة فعالة ومكثفة بشكل خاص في المناطق العراقية، إذ سعت قوات التحالف بنشاط لبناء قوات شرطة غير طائفية وفي ذات الوقت بدت المعارضة الخاصة من قبل الأحزاب الشيعية مدفوعة بالرغبة في السيطرة السياسية والكراهية المسبقة تجاه حزب البعث أكثر مما كانت مدفوعة بالتهديد من مطالب التحالف، لاسيما مع قيام التحالف بالتركيز على زيادة عدد أفراد الشرطة، والتي شكلت تهديداً ضئيلاً على الشبكات الشيعية وربما ساعدت زيادة موارد التحالف في بناء قوات شرطة عراقية أفضل، ومع ذلك كان التحالف سيواجه معارضة متزايدة في حال ان طلباته ستشكل تهديداً أكبر للشبكات الزبائنية الشيعية، كما أنه من غير المحتمل أن ينشر التحالف موارد إضافية كافية لتحسين الشرطة بشكل أكثر مصداقية بالنظر إلى حجم العراق والتكاليف المرتفعة بالفعل للتدخل.

إصلاح الشرطة في البوسنة والهرسك (2003-2007)

تقدم جهود إعادة هيكلة الشرطة في البوسنة والهرسك مثالاً واضحاً على ان جهود الإصلاح التي تهدد الأهداف القومية من غير المرجح أن تحقق النجاح مهما كانت موارد المجتمع الدولي عالية، إذ فشل أشداون في الفترة من عام 2003 إلى عام 2006 في إجبار صرب البوسنة بالموافقة على إعادة هيكلة الشرطة، على الرغم من الاستفادة من السلسلة الكاملة من التقنيات التي حددتها نظرية الموارد الدولية وبعد ذلك تراجعت الموارد الدولية مع تولي ممثلين امميين آخرين زمام الأمور بعده لكن المعارضة الشعبية الصربية استمرت في عرقلة الإصلاح بسبب المطالب الدولية التي هددت الأهداف القومية.

سبق إصلاح إعادة هيكلة الشرطة من قبل الممثل الاممي أشداون بجهد سابق من الشرطة الدولية التابعة الأمم المتحدة وهي القوة المفوضة بموجب اتفاقية دايتون للسلام لعام 1995، وقد ركزت الأمم المتحدة مع بعض النجاح على تحسين نوعية وكفاءة الشرطة على مستوى الكيانين في البوسنة والهرسك[1]، ومع ذلك جادل أشداون بأن الإصلاح الإضافي لإعادة هيكلة الشرطة ضروري لمعالجة التباطؤ ومشكلة التسييس وأوضح في مقابلة أنه «كان من المستحيل أن تكون هناك قوة شرطة يمكن الوثوق بها، دعنا نقول أن جمهورية صرب البوسنة والتي لم تكن أيضاً تحت سيطرة سياسيي تلك الجمهورية»[2]. كما أشرح أدناه كان يُنظر إلى إعادة هيكلة الشرطة أيضاً على أنها خطوة واحدة في جدول أعمال أوسع نحو جعل الدولة المركزية أكثر كفاءة وفعالية، ومع ذلك ومن وجهة نظر صرب البوسنة فإن إعادة هيكلة الشرطة أضعفت الحكم الذاتي وألقى بظلال من الشك على الشروط الأساسية لتسوية ما بعد الحرب إذ كان الكثير من الخلاف حول الإصلاح نقاشاً فعلياً عن نية ومعنى الإصلاح.

كان لدى أشداون بشكل عام موارد عالية لمتابعة إعادة هيكلة الشرطة مثل ما تم مناقشته بالتفصيل في الفصل الرابع، إذ تضمنت هذه الموارد تفويضاً تنفيذياً من سلطات بون يسمح له بإقالة السياسيين واستخدام حق النقض أو تمرير القوانين إذا لزم الأمر، فضلا عن القوات الكبيرة والموارد المالية العالية والأهم من ذلك قدرة لا مثيل لها على التنسيق داخل وعبر مختلف المنظمات الدولية الموجودة في البوسنة والهرسك.

كان أشداون جزئياً وبسبب كونه مزدوج الصفة كممثل خاص للاتحاد الأوروبي قادراً بشكل أفضل على الاستفادة من الاتحاد الأوروبي لتشجيع الإصلاح والأهم من ذلك قيام أشداون بالتعاون مع المفوضية الأوربية وهي الفرع التنفيذي للاتحاد الأوروبي لضمان أن إعادة هيكلة الشرطة، إذ كانت شرطاً لإحراز تقدم نحو الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي للبوسنة والهرسك، وبالنظر إلى الفرص الاقتصادية المستقبلية للبوسنة والهرسك في الاتحاد الأوروبي كانت شروط الاتحاد الأوروبي حافزاً قوياً لإقناع النخب البوسنية بقبول الإصلاح كما انها قدمت الحافز الإيجابي»الجزرة»، مقارنة بـ «العصا» الأكثر قسرية لقوى بون التي انبثقت عن اتفاقية دايتون[3]، ولذلك عمل أشداون أيضاً مع بعثة الشرطة التابعة للاتحاد الأوروبي (EUPM) وهي

(1) isler, «Police Reform in Bosnia and Herzegovina,» 142–58.

(2) Phone interview with author, May 2014.

(3) على سبيل المثال، نجحت شروط الاتحاد الأوروبي في حالة إصلاح نظام الضرائب في البوسنة، وفي هذه

بعثة أصغر لبناء قدرات الشرطة تم إنشاؤها في (كانون الثاني/يناير 2003) بعد انهاء عمل قوة الشرطة الدولية التابعة للأمم المتحدة[1].

على الرغم من أن الشرطة البوسنية في فترة ما بعد الحرب قد استندت جزئياً إلى مؤسسات الشرطة في يوغوسلافيا السابقة إلا أن الحرب وجهود الإصلاح اللاحقة حلت محلها إلى حد كبير[2]، وخلال الحرب أنشأت الهياكل السياسية الخاصة القائمة على أساس عرقي والمرتبطة بالجماعات المتحاربة هياكل الشرطة الخاصة بها والتي نما حجمها الإجمالي لحوالي خمسة وأربعين ألف، إذ عملت قوات الشرطة هذه في زمن الحرب خارج نطاق سيادة القانون وفي بعض الحالات اتُهمت بارتكاب فظائع كبيرة وجرائم حرب[3]، اما بعد الحرب فقد حددت اتفاقية دايتون مسؤولية الشرطة التابعة للكيانات وحافظت على الهياكل الشرطوية في زمن الحرب. خفضت قوة الشرطة الدولية التابعة للأمم المتحدة والجهود الدولية الأخرى حتى عام 2003 عدد أفراد الشرطة من خلال عملية التصديق وجندت أعداداً صغيرة من شرطة الأقليات وقدم التدريب والبنية التحتية والمشورة[4]، إذ لم تتحدى هذه الجهود سيطرة الكيانات على عمل الشرطة أو التعددية الناتجة عن منظمات الشرطة وكان هناك خمسة عشر قوة شرطة مختلفة في البوسنة في عام 2004 بما في ذلك شرطة جمهورية صرب البوسنة والشرطة الاتحادية وقوات الشرطة لكل من الاتحاد والكانتونات ودائرة التحقيق والحماية الحكومية (التي أُنشئت في عام 2002) ودائرة حدود الدولة (التي أُنشئت في عام 2000 وأطلق عليها

الحالة كتب أشداون أنه «اتصل بكريس باتن في أواخر (تشرين الاول - أكتوبر) وسأله عما إذا كان هذه الاصلاحات ستؤثر في منصب الممثل الاممي، وقال بإن هذه الإصلاحات مطلوبة إذا أرادت البوسنة والهرسك الانضمام إلى أوروبا كما هو الحال دائمًا، ابدى موافقته.

(1) uropean Union External Action Service, «European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM),» June 2012, http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp /missions-and-operations/eupm-bih/pdf/25062012_factsheet_eupm-bih_en.pdf; and Florian Bieber, «Policing the Peace after Yugoslavia: Police Reform between External Imposition and Domestic Reform,» GRIPS Policy Research Center, January 2010, 10, http://www3.grips.ac.jp/~pinc/data/1007-.pdf.

(2) يصف دانيال ليندفال، على سبيل المثال الهياكل اليوغوسلافية بأنها مسيسة إلى حد كبير «مكون لا يتجزأ من السلطة السياسية، كونها تابعة مباشرة لوزير الداخلية «، انظر:

«Limits of the European Vision in Bosnia and Herzegovina,» 64–65.

(3) Lindvall, 65; and Wisler, «Police Reform in Bosnia,» 148.

(4) Wisler, «Police Reform in Bosnia»; and Bieber, «Policing the Peace after Yugoslavia.»

لاحقًا اسم شرطة الحدود) وقوة شرطة مقاطعة برتشكو، ويبدو انه لم يكن هناك هيكل رسمي واضح للتنسيق عبر قوات الشرطة المختلفة[1].

تأثرت جودة الشرطة البوسنية بالهياكل السياسية المعقدة للبلد عندما بدأ الإصلاح في عام 2004 ولكن كان يُنظر إلى فعالية الشرطة بشكل عام على أنها قابلة للمقارنة مع البلدان الأخرى في المنطقة (حصلت على 2 درجة من 3)، إذ كان هناك معدل جريمة منخفض ونفقات عالية وعدد كبير من الموظفين وبعض الثغرات في بعض الأدوار المرغوبة للشرطة[2]، فيما كانت المساءلة أكثر إشكالية (حصلت على درجة واحدة من 3).

كانت قوات الشرطة في البوسنة والهرسك بشكل عام تحت سيطرة المجموعة الإثنية التي تضم غالبية السكان في إقليم معين[3]، وعلى وجه الخصوص هيمن على شرطة الصرب جمهورية صرب البوسنة في حين أن الشرطة في كانتونات الاتحاد كانت تتألف بشكل عام بشكل غير متناسب من مجموعة الأغلبية العرقية في ذلك الكانتون وعلى سبيل المثال لم يكن في مقاطعات الاتحاد ضباط شرطة كرواتيون بينما كان عدد أفراد الشرطة في إحدى مقاطعات الاتحاد بنسبة 99.2 في المائة من الكروات[4]، إذ عززت الشرطة بذلك الهيكل المنفصل في البلاد وعرّضت الأقليات السكانية للخطر، لا سيما عندما لعبت الشرطة دوراً مباشراً في ارتكاب أو السماح بالعنف ضد لاجئي الأقليات العائدين[5]، وفيما يتعلق بسيادة القانون أعرب المراقبون عن قلقهم الخاص بشأن التسييس (حصل على درجة واحدة من 3)، إذ تمارس النخبة

(1) Wisler, «Police Reform in Bosnia,» 140–41.

(2) وفقًا لتقرير برعاية الاتحاد الأوروبي في عام 2001، شعر 75 في المائة من السكان بأمان شديد أو بالأحرى يمشون بمفردهم بعد حلول الظلام، مقارنة بـ 77 في المائة في سويسرا و64 في المائة في بولندا في عام 2000، بينما كان لدى البوسنة حوالي 16150 شرطيًا في عام 2004 لحوالي 3.72 مليون نسمة، أي ما يقرب من 1 شرطي لكل 230 نسمة، مقارنة بمعيار أوروبي 1: 330، إذ شكلت أعمال الشرطة 9.2 في المائة من الإنفاق العام، مقارنة بـ 4 في المائة في المجر.

(3) استثناء الشرطة في مقاطعة برتشكو ودائرة حدود الولاية والشرطة القضائية التي أشارت كولانتس سيلادور إلى أنها «متعددة الأعراق حقًا»، انظر:

Gemma Collantes-Celador, «Police Reform: Peacebuilding through 'Democratic Policing'?,» International Peacekeeping 12, no. 3 (October 1, 2005): 367–68.

(4) ICG, «Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU,» Europe Report, no. 164 (September 6, 2005): 17 .Toal and Dahlman, Bosnia Remade, 180–81

(5) Toal and Dahlman, Bosnia Remade, 180–81

السياسية في مختلف مستويات الحكومة والتي تمثل الأغلبية العرقية السيطرة السياسية على الشرطة وهذا واضح عندما أخفقت شرطة جمهورية صرب البوسنة في اعتقال مجرمي الحرب، فضلا عن تاريخ من التواطؤ في جرائم الحرب بشكل عام، ولذلك حصلت الشرطة في البوسنة والهرسك على (4 نقاط من 9) في عام 2004[1]، وكان هذا أيضاً أعلى مستوى تاريخي ذي صلة من التطور لشرطة البوسنة والهرسك (لغرض تقييم نظرية الاعتماد على المسار) نظراً للاختلاف بين الشرطة اليوغوسلافية السابقة وشرطة ما بعد الحرب.

كان صرب البوسنة مع بعض الاستثناءات هم المعارضون المحتملون الأساسيون لإصلاح الشرطة وهم محور دراسة الحالة هذه وكما هو مفصل في الفصل الرابع، كان الهدف القومي الصربي الرئيسي هو الاستقلال الذاتي لجمهورية صرب البوسنة، إذ يعتقد الصرب البوسنيون أنه للاحتفاظ باستقلالية جمهوريتهم فهم بحاجة إلى الحفاظ على السيطرة على عمل الشرطة داخل الكيان وكان على المسؤولين الصرب في حكومة الاتحادية الحفاظ على حق النقض (الفيتو) بشأن القضايا الحرجة[2].

بالنسبة للمرحلة الأولى من إعادة هيكلة الشرطة، من عام 2004 إلى عام 2005 كانت حكومة جمهورية صرب البوسنة بقيادة دراغان سافيتش زعيم الحزب الديمقراطي الصربي، وخلال المرحلة الثانية من عام 2006 إلى عام 2007 تولى زمام السلطة تحالف الديمقراطيين الاشتراكيين المستقلين بقيادة ميلوراد دوديك، وكما لوحظ في الفصل الرابع لم يكن لدى سافيتش روابط قوية مع شبكات الزبائنية داخل خدمات الأمن على الأقل بالمقارنة مع سياسيي الحزب الديمقراطي الصربي الآخرين، بينما أُتهم دوديك على نطاق واسع بالفساد، لاسيما عن طريق عمولات لمشاريع البناء الممول من الدولة وعلى الرغم من ذلك لا يمكننا تفسير تطور شبكاته داخل قوات الأمن الصربية عندما وصل إلى السلطة[3]، إذ سعت الأحزاب

(1) اشار تقرير مجموعة الازمات الدولية في عام 2005 يوضح، «لا سيما في جمهورية صرب البوسنة، لا تزال الشرطة تتصرف وفقًا لـ إرادة أسيادهم السياسيين، لا سيما عندما يتعلق الأمر بجرائم الحرب»، انظر: »fICG, «Bosnia's Stalled Police Reform,» 2–4.

(2) Toal and Dahlman, Bosnia Remade, 293–96; and ICG, «Bosnia's Stalled Police Reform,» 2–4.

(3) انظر:

Dan Bilefsky, «Bosnian Serb Leader Accused of Corruption,» New York Times, February 24, 2009; and Berislav Jeliničˇ, «Dodik's Agents Hiding Assassin,» Nacional, November 10, 2008. http://arhiva.nacional.hr/en/clanak/49834/dodiks-agents-hiding-assassi

البوسنية الرئيسية باستمرار إلى تعزيز الدولة وإضعاف الكيانات ولذلك أيدوا إعادة هيكلة الشرطة ولكن كانوا محبطين بسبب استعداد المجتمع الدولي لتقديم تنازلات لإرضاء المعارضة الصربية، كذلك وافق الكروات البوسنيون إلى حد كبير على إعادة الهيكلة طالما أنها لا تمس صلاحياتهم في كانتونات الاتحاد أو تقويض المشاركة الكرواتية في حكومة الاتحادية[1]. تتناول دراسة الحالة التالية إعادة هيكلة الشرطة كما في مرحلتين موضحتين في الجدول (5-1): فترة أشداون من (تموز -يوليو 2004) إلى (كانون الثاني- يناير 2006) وفترة ولاية الممثلين الساميين اللاحقين من 2006 إلى 2007.

الجدول (5-1): تطوير الشرطة في البوسنة والهرسك

المرحلة	تهديد مطالب مكتب الممثل الاممي	شكل المعارضة	الموارد	نجاح نسبي	جودة المؤسسة في نهاية مرحلة الاصلاح من 9 درجات
جودة المؤسسات في بداية إصلاح/ أعلى مستوى تطوير (2004)	-	-	-	-	4
إعادة الهيكلة في ظل ادارة أشداون (تموز/يوليو 2004) -(كانون الثاني/ يناير 2006)	الاهداف القومية	عام	عالي	-	4
إعادة الهيكلة في ظل ادارة شوارز شيلينغ ولاجاك (2007-2006)	الاهداف القومية	عام	متوسط	-	4

(1) كتب ليندفال: «لم ينخرط الكروات أبدًا في إصلاح الشرطة بشكل مكثف حيث وجدت المجموعتان الأخريان الاقتراحات الإصلاحية مقبولة إلى حد كبير بالنسبة لهم منذ البداية... وقد أدرك السياسيون البوسنيون نوايا المجتمع الدولي حسنت النية، والذي صمم لتحسين نظام الشرطة وإعادة دمج أجهزة الشرطة التي كانت مجزأة بسبب الحرب»، انظر:

Lindvall, «Limits of the European Vision,» 126, 129. See also Bieber, Post-War Bosnia, 41.

المرحلة الأولى: إعادة هيكلة الشرطة في ظل إدارة أشداون (تموز- يوليو 2004) – (كانون الثاني -يناير 2006)

أطلق أشداون في (تموز- يوليو 2004) جهود إعادة الهيكلة باستخدام سلطته كممثل اممي رفيع لإنشاء (مفوضية إعادة هيكلة الشرطة)، كان الهدف الشامل لأشدون كما ذكر أعلاه هو نقل تبعية مؤسسة الشرطة من الكيانات إلى سلطة الدولة المركزية وبالتالي الحد من تسييس الشرطة، وبسبب الحساسيات السياسية لصرب البوسنة كان هناك القليل من الحاجة المفصلة مسبقاً لإعادة هيكلة الشرطة ومع ذلك وبالتنسيق مع أشداون حدد مسؤولو الاتحاد الأوروبي ثلاثة مبادئ لإعادة هيكلة الشرطة والتي كان لا بد من تحقيقها للبوسنة للمضي قدماً نحو الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي من خلال بدء المفاوضات بشأن اتفاقية الاستقرار والمشاركة (SAA).

تتطلب هذه المبادئ أن يكون للدولة المركزية سلطة على قطاع الشرطة وان لا يوجد تدخل سياسي فيها و«حجم وشكل وعدد مناطق الشرطة المحلية داخل دائرة الشرطة في البوسنة والهرسك الجديدة»والاسترشاد بمعايير الشرطة التكنوقراطية «وليس بالاعتبارات السياسية»[1]، وعلى الرغم من أن تحقيق هذه المبادئ ليس صعباً إلا أن المبدأ الثالث سيثبت أنه المبدأ الأكثر إشكالية..لأن تفسير المسؤولون الدوليون يعني أن مؤسسات الشرطة الخاضعة لسيطرة الدولة يجب أن تعبر خط الحدود الداخلي للكيان المشترك (IEBL) والذي يعني الحدود الفاصلة بين جمهورية صرب البوسنة والاتحاد، ووفقا لجيما كولانتس سيلادور فإن أشداون «اختطف» بشكل فعال التقنية المستمرة للجهود التي بذلتها بعثة الشرطة التابعة للاتحاد الأوروبي والجهات المانحة الأخرى و«الضغط من أجل جعل البوسنة في صورة سياسية معينة»[2]. تم التعبير عن هذه المطالب في اقتراح ملموس من قبل مفوضية إعادة هيكلة الشرطة بقيادة ويلفريد مارتنز والتي أصدرت تقريرها النهائي في (كانون الأول/ديسمبر

(1) Christopher Patten, «Letter to Mr. Adnan Terzic, Prime Minister of Bosnia & Herzegovina,» November 16, 2004, http://www.ohr.int/ohr-dept/rule-of-law-pillar/prc/prc -letters/pdf/patten-letter.pdf. See also Muehlmann, «Police Restructuring in BosniaHerzegovina,» 4–6; and Lindvall, «Limits of the European Vision,» 77–92.

(2) Collantes-Celador, «Becoming 'European' through Police Reform,» 239. 19 Lindvall, «Limits of the European Vision,» 134–39.

2004) إذ نظرت مفوضية إعادة هيكلة الشرطة في العديد من التحديات التي تواجه العمل الشرطوي الفعّال بخلاف هيكل المنطقة ولكن جميعها من بين الخيارات الثلاثة المقترحة تضمنت المناطق التي عبرت خط الحدود الداخلي للكيان المشترك برغم الاعتراض القوي من المشاركين الصرب (انظر خريطة منطقة مقترحة في الشكل 5.1)[1].

هددت المطالب الدولية الهدف القومي الصربي المتمثل في الحكم الذاتي لجمهورية صرب البوسنة بعدة طرق والتي انعكست في مبادئ الاتحاد الأوروبي وتم التعبير عنها من خلال تقرير مفوضية إعادة هيكلة الشرطة، إذ كان الشاغل الأول هو اقتراح نقل الشرطة من جمهورية صرب البوسنة إلى اشراف وسيطرة الدولة وقد يكون هذا المقترح مقبولاً إذا كان بوسع جمهورية صرب البوسنة أن تمارس السلطة السياسية على هيئات الدولة التي تشرف على حفظ الأمن داخل جمهوريتهم، إذ يمكن أن يكون التحول إلى سيطرة الدولة ممكنًا بينما كان التحدي الثاني لاستقلال جمهورية صرب البوسنة هو المناطق المشتركة التي عبرت خط الحدود الداخلي للكيان المشترك والتي كان من الممكن أن تقوض الحدود بين الكيانات وربما وجود الكيانات نفسها، اما القضية الثالثة فتمثلت في إن إعادة الهيكلة ستكون بمثابة سابقة لاحقة من جانب واحد لإضعاف سلطة الكيان[2]. شكلت المطالب الدولية تهديدًا أقل لشبكات الزبانية التابعين للحزب الحاكم، وكما ذكرنا سابقًا كان لدى سافيتش علاقات أضعف داخل الأجهزة الأمنية لأن تأثير إعادة الهيكلة على مستوى عالٍ على الضباط من الرتب الدنيا كان غير مؤكد، وبالنظر إلى تهديد الإصلاح للهدف القومي الصربي تتنبأ نظرية المعارضة المحلية بالمعارضة العامة بما في ذلك الرفض الشعبي والاحتجاجات العامة ومعارضة النخبة الثابتة.

في الواقع هذا ما حدث، إذ كتب توماس مولمان: «احتج ممثلو الحكومة الصربية والمعارضة والمجتمع المدني بالإجماع» على تقرير مفوضية إعادة هيكلة الشرطة المدعوم من مكتب الممثل الاممي بما في ذلك مناطق عمل الشرطة التي عبرت خط الحدود الداخلي

(1) Lindvall, «Limits of the European Vision,» 134–39.

(2) وبالمثل يلاحظ كولانتس-سيلادور: «بعض أصحاب المصلحة المحليين بشكل رئيسي - جمهورية صرب البوسنة - كانت تخشى أن يؤدي ذلك في النهاية إلى مزيد من تآكل الكيانات (وفي النهاية اختفائها) عن طريق نقل المزيد من الاختصاصات إلى مستوى الدولة»، انظر:

Collantes-Celador, «Becoming 'European' through Police Reform,» 238. See also Lindvall, «Limits of the European Vision,» 112–28

للكيان المشترك[1]، وقد وصف السياسيون الصرب إعادة هيكلة الشرطة بأنها محاولة لتقويض جمهورية صرب البوسنة وهذا ما اشار اليه سافيتش رئيس جمهورية صرب البوسنة في ذلك الوقت حين قال في معرض ردة على ضرورة الاستجابة للمطالب الدولية: «بأن جمهورية صرب البوسنة هي نتيجة كفاح مسلح للشعب الصربي لأربع سنوات...وهي ليست هدية من المجتمع الدولي» وهددت بإجراء استفتاء على الانفصال[2]، لاسيما وان دوديك أشار إلى أن «الهدف الرئيسي لإصلاح الشرطة هو تغيير الهيكل الداخلي للبوسنة والهرسك»، بينما تكهن ملادين إيفانيتش الزعيم الصربي المعتدل نسبياً بأن «الفكرة كانت إلغاء شرطة جمهورية صرب البوسنة وبعده ذلك الكيان»[3].

حاول مكتب الممثل الاممي الاعلى تعزيز الشعور العام لإعادة الهيكلة من خلال وصف الإصلاح على النحو المقصود بإنشاء «خدمة شرطة فعالة وخاضعة للمساءلة أمام المجتمع» و«لا تتعلق بإلغاء الكيانات أو وزارة الداخلية للكيان»[4]، ونتيجة لذلك انقسم السكان الصرب في البداية حول ضرورة الإصلاح في (تموز/يوليو 2005) إذ شكك الغالبية في فعالية الهياكل الحالية ودعم حوالي 47 % منهم إنشاء نوعًا من المناطق المشتركة بين خط الحدود الداخلي للكيان المشترك ومع ذلك نمت المعارضة الصربية للإصلاح خلال عام 2005 (انظر الجدول 5.2)، وكانت هناك سلسلة من المسيرات والمظاهرات بما في ذلك مسيرة عشرة آلاف شخص في بانيا لوكا في أيار/مايو 2005[5]، ويبدو أن معارضة النخبة والجماهيرية يعزز كل منهما الآخر.

(1) Muehlmann, «Police Restructuring in Bosnia-Herzegovina,» 8. 22. 23 Quoted in Lindvall, «Limits of the European Vision,» 125

(2) ICG, «Bosnia's Stalled Police Reform,» 8

(3) نقلا عن:

Lindvall, «Limits of the European Vision,» 125

(4) OHR, «Statement at the International Agency's Joint Press Conference in Mostar,» March 16, 2005, http://web.archive.org/web/20130411201031/http://www.ohr.int /ohr-dept/rule-of-law-pillar/prc/prc-statements/default.asp?content_id=34277; see also Lindvall, 92–102.

(5) Grodana Katana, «Bosnian Serbs Quash Plans for United Police,» Global Voice Balkans, August 2, 2005, http://iwpr.net/report-news/bosnian-serbs-quash-eu-plan-united-police. 26 OHR, «Speech by the High Representative, Paddy Ashdown to RSNA,» April 21, 2005, http://web.archive.org/web/20060205155035/http://www.ohr.int/ohr-dept/presso /presssp/default.asp?content_id=34540.

الجدول (5-2): ردود المقيمين في جمهورية صرب البوسنة على استطلاعات الرأي حول إعادة هيكلة الشرطة

		تموز-يوليو 2005 %	تشرين الاول-اكتوبر 2005 %	حزيران-يونيو 2007 %
هل تعتقد أن الهياكل الحالية فعالة في مكافحة الجريمة؟	نعم	35	-	47.1
	لا	59	-	46
	لا اعلم /لا توجد اجابة	6	-	6.8
برأيك، هل نحتاج إلى إصلاح شرطتنا إذا أردنا الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي؟	نعم	48.5	-	30.7
	لا	51.2	-	56.6
	لا اعلم /لا توجد اجابة	-	-	12.7
في رأيك، من أجل مكافحة فعالة ضد المجرمين، يجب على مناطق الشرطة.	عبور خط الحدود بين الكيانات	28.5	21	-
	عبور خط الحدود بين الكيانات في 3-2 أماكن يحددها رجال الشرطة	18.1	21	-
	عدم عبور خط الحدود بين الكيانات	38.2	48.2	-
	لا اعلم /لا توجد اجابة	15.3	9.8	-
هل تعتقد أن الشرطة الموحدة ستعمل بشكل أفضل من هيكل الكيان الحالي؟	نعم، تمامًا	-	-	6
	بشكل عام نعم	-	-	8
	بشكل عام لا	-	-	16
	قطعا لا	-	-	55
	لا أعرف /الرفض	-	-	15

إن وحدة صرب البوسنة في معارضة الإصلاح جديرة بالملاحظة بالنظر إلى الموارد الدولية الكبيرة المتاحة، لاسيما وأن أشداون إستفاد من أدوات قوية للتغلب على المعارضة الصربية بما في ذلك التهديد بعرقلة اندماج البوسنة في الاتحاد الأوروبي ففي خطاب ألقاه أمام برلمان جمهورية صرب البوسنة في (نيسان/أبريل 2005) حذر المسؤولين الصرب قائلاً: «هل تعتقدون حقاً أن الحفاظ على السيطرة السياسية على شرطتكم أهم من المستقبل الأوروبي لهذه الدولة بأكملها؟... عندما تقررون إصلاح الشرطة فهذا يعني انكم ستقررون ما إذا كنتم

ستنضمون إلى نفس الطريق الذي سلكته صربيا والجبل الأسود إلى أوروبا أو ان تضلون أنتم وبقية سكان البوسنة والهرسك مقطوعين ومنقطعين ومتخلفين عن الركب»[1]، وبناءً على عدم الامتثال لمحاكمة جرائم الحرب انخرط مكتب الممثل الاممي الاعلى في هجوم عقابي «الموت بألف جرح» على سبيل المثال طالب مكتب الممثل الاممي الحزب الديمقراطي الصربي بخضوع جميع معاملاته المالية لإشراف من خلال حساب واحد[2]، وفي ظل ذلك الضغط الدولي كما أوضح شافيتش لإحدى الصحف في مايو 2005: «على الحكومة إما أن تواجه التوبيخ من المجتمع الدولي أو العقوبة من الجمهور المحلي»[3]، وفي نهاية المطاف كان الخوف من العقاب المحلي أكثر إلحاحاً من التوبيخ الدولي، واحتجاجا على المطالب الدولية إستقال العديد من كبار السياسيين من صرب البوسنة بمن فيهم رئيس الوزراء ووزير الدولة للشؤون الخارجية إيفانيتش[4].

أوضح دوديك زعيم تحالف الديمقراطيين الاشتراكيين المستقلين أن «أي سياسي صربي يقبل بشروط [إصلاح الشرطة] لن يكون مهتماً بمستقبله السياسي في الانتخابات ولكن ليحافظ على حياته حرفياً»[5]، لاسيما وان دوديك والذي كانت الولايات المتحدة قد دعمته سابقاً كسياسي معتدل سيواصل «حملة شعبية قومية لأول مرة في حياته السياسية التي استمرت خمسة عشر عامًا» ويفوز في الانتخابات جزئياً بناءً على معارضته لإعادة هيكلة الشرطة[6]، وبعد شهور من المفاوضات المتوقفة في 2005 مع جمهورية صرب البوسنة واصلت الجمعية الوطنية لصرب البوسنة (RSNA) رفض الاتفاقات التي تضمنت إنشاء مقاطعات للشرطة عبر خط الحدود الداخلي للكيان المشترك.. وتراجع المجتمع الدولي.

---

(1) OHR, «Speech by the High Representative, Paddy Ashdown to RSNA,» April 21, 2005, http://web.archive.org/web/20060205155035/http://www.ohr.int/ohr-dept/presso /presssp/default.asp?content_id=34540

(2) Muehlmann, «Police Restructuring in Bosnia-Herzegovina,» 10.

(3) Lindvall, «Limits of the European Vision,» 192.

(4) لاحظ إيفانيتش: «لم يكن هناك من كان مستعداً لقبول إلغاء شرطة الكيانات، في الواقع لم يكن أي منا مستعداً للقبول ولم يكن لدى أحد تفويض، لم أفعل وأعلم أن شافيتش لم يكن لديه أي دعم»، نقلا عن: Lindvall, 148; see also ICG, «Bosnia's Stalled Police Reform,» 8–9.

(5) نقلا عن: Lindvall, «Limits of the European Vision,» 195.

(6) ICG, «Ensuring Bosnia's Future,» 19–20.

لاحظ أشداون إنه بينما اختلف مع النخب الصربية حول استعداد السكان لقبول الإصلاح «كانت هياكل السلطة التي صوت الناس من أجلها في الانتخابات لا يمكن ان تتخذ أي خطوات دون موافقة الجمعية الوطنية لجمهورية صرب البوسنة»[1]، إذ وافق أشداون والاتحاد الأوروبي في (تشرين الأول/أكتوبر 2005) على اتفاقية من صفحتين صاغها سافيتش باعتبارها تفي بالمتطلبات، لاسيما وان الجمعية الوطنية لجمهورية صرب البوسنة قد وافقت لاحقاً على الاتفاقية التي تضمنت المبادئ الثلاثة التي حددها الاتحاد الأوروبي ولكنها لم تذكر المقاطعات عبر خط الحدود الداخلي للكيان المشترك واقترحت أن تتم إعادة هيكلة الشرطة وفقًا لدساتير الكيانين[2]، وبهذا الاتفاق أعلن أشداون النصر موضحاً لاحقاً أن قادة الصرب تحدثوا شفهياً بأنهم ملتزمون بالمقاطعات عبر خط الحدود الداخلي للكيان المشترك[3].

بدأ الاتحاد الأوروبي وبسبب تمرير الاتفاقية في التفاوض على [اتفاقية الاستقرار والمشاركة] وهي الخطوة التالية في عملية انضمام البوسنة والهرسك إلى الاتحاد الأوروبي ومع ذلك من الناحية العملية فإن اتفاقية (تشرين الأول/أكتوبر 2005) أدت فقط إلى تأخير القضية من خلال ترك مسألة كيفية إعادة هيكلة الشرطة إلى هيأة «فنية» في دائرة إعادة هيكلة الشرطة، وفي الواقع لم يحقق المجتمع الدولي الكثير. مجرد اتفاق على ركل العلبة عن قارعة الطريق، إذ ظلت جودة الشرطة على حالها مما يعني عدم نجاحها على الرغم من استخدام أشداون لمجموعة كاملة من التقنيات التي اقترحتها نظرية الموارد الدولي.

المرحلة الثانية: إعادة هيكلة الشرطة 2006-2007

بعد تنحي أشداون من منصبه كممثل أعلى في (كانون الثاني/يناير 2006) واصل اثنان من كبار الممثلين اللاحقين السعي لإعادة هيكلة الشرطة، كان الممثل الاممي الأول هو كريستيان شوارتز شيلينغ الدبلوماسي الألماني السابق والذي فاق أشداون في اتباع نهج عدواني لإجبار السياسيين البوسنيين على متابعة الإصلاح موضحاً: «يجب أن تتمتع البوسنة

(1) Lindvall, «Limits of the European Vision,» 212.

(2) كتب مولمان: «الاتفاقية المقترحة... كانت تتعارض بشكل واضح مع الرغبات المعلنة للمجتمع الدولي، ومع ذلك، فقد وصل المجتمع الدولي، وأشدون على وجه الخصوص إلى نقطة أصبح فيها مخرج إنقاذ الوجوه البائسة»، انظر:

Muehlmann, «Police Restructuring in Bosnia-Herzegovina,» 10.

(3) Phone interview with Paddy Ashdown, May 2014.

والهرسك بالسيادة الكاملة وهذا يعني أنني يجب أن أتراجع»، وعلى عكس أشداون كان يُنظر إلى شوارز شيلينغ أيضاً على أنه زعيم غير فعال مع سمعته بالنوم في الاجتماعات وتم استبداله في (تموز- يوليو 2007) بـميروسلاف لاجاك الدبلوماسي السلوفاكي[1]، والذي تبنى نهجاً أكثر عدوانية وكان أكثر استعداداً لاستخدام دول بون لتأمين الإصلاح، ومع ذلك فقد واجه تناقصاً في القوات المتاحة وتراجعاً في الإجماع الدولي إذ بدأت روسيا العمل بشكل أكبر في دعم صرب البوسنة وتساءلت بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي عما إذا كانت مبادئ إصلاح الشرطة التي اقترحها أشداون ضرورية حقاً أو تتماشى مع معايير الاتحاد الأوروبي[2].

بدا أن شرطة البوسنة قد تحسنت على مدار عام 2006 وأوائل عام 2007 وفقاً لعدد من الروايات وأشار مسؤولو بعثة شرطة الاتحاد الأوروبي إلى أن نظامها «المعياري» قد ادى إلى «التحسين العام للشرطة» وأن شروط الاتحاد الأوروبي على وجه الخصوص كانت فعالة في النهوض بواقع مؤسسات الشرطة على مستوى الدولة وخدمة الحدود[3]، وكما لاحظت مجموعة الأزمات الدولية تحسن الامتثال لمحاكمة جرائم الحرب وزيادة ثقة الجمهور في العمل الشرطوي[4]، لكن الجهود المبذولة لإعادة هيكلة الشرطة لم تحرز سوى تقدم ضئيل.

يمكن ان يعزى ذلك إلى ضعف مكتب الممثل الاممي ومطالبه إلى حد ما وإلغاء شرط المناطق عبر خط الحدود الداخلي للكيان المشترك على الرغم من إستمرارهم بالإصرار على أن الدولة المركزية لها سلطة على حفظ الأمن داخل الكيانات بينما واصل ممثلو الصرب المفاوضات الفنية مع دائرة إصلاح الشرطة وعارضوا إعادة الهيكلة، لاسيما وان دوديك الذي حل حزبه محل [الحزب الديمقراطي الصربي] لقيادة حكومة جمهورية صرب البوسنة في (كانون الثاني/يناير 2006)، ورد أنه استسلم لـلمطالب الدولية في (اذار/مارس 2006) وقدم

(1) ICG, «Ensuring Bosnia's Future,» 4–9; and OHR, «HR and His Deputies,» website (n.d.), http://www.ohr.int/?page_id=1153.

(2) Leroux-Martin, Diplomatic Counterinsurgency, 65–70; Tolksdorf, «Incoherent Peacebuilding,» 68–69; and «Cracking Up,» Economist, October 25, 2007. http://www.economist.com/node/10026370. 37 Interviews with EUPM official, Sarajevo, June 2008. 38 ICG, «Bosnia's Incomplete Transition,» 11–12.

(3) مقابلات مع مسؤول بعثة شرطة الاتحاد الأوروبي، سراييفو، (حزيران/يونيو 2008).

(4) ICG, «Bosnia's Incomplete Transition,» 11–12.

عرضاً من شأنه أن يضع شرطة جمهورية صرب البوسنة تحت سيطرة الدولة[1]، لكن السياسي البوسني حارث سيلاجيتش والذي ينتمي إلى حزب البوسنة والهرسك رفض العرض، وبدا أن حارث سيلاجيتش قلق من أن الإصلاح سيحافظ على شرطة جمهورية صرب البوسنة والتي اعتبرها بعض البوسنيين منظمة إبادة جماعية وهذا يعني بأن على جمهورية صرب البوسنة الاحتفاظ بالسيطرة على شرطتها من خلال الدولة وأن المجتمع الدولي قد فشل في تنفيذ مبادئه الخاصة[2].

أضافت المعارضة البوسنية تعقيداً جديداً للمشكلة وكشفت كيف إن تضاؤل الموارد الدولية تحت إدارة شوارتز شيلينغ أضر بطريق الإصلاح ووفقاً لإحدى الروايات زعم رافي جريجوريان نائب الممثل الاممي وكبير المفاوضين بشأن إعادة هيكلة الشرطة أنه لو مورست ضغوطاً دولية أكبر على حارث سيلاجيتش لكان بإمكانه تأمين التقدم قائلاً: «لا أحد [في المجتمع الدولي] قال: «لا.. هذه إجابة غير مقبولة يا حارث سيلاجيتش! خذ الصفقة! لأن رين [مفوض الاتحاد الأوروبي] قادم غداً وسيوقع على [اتفاقية الاستقرار والمشاركة] إذا وافقت على هذا العرض... لم يضغط عليه أحد»[3]. تولى لاجاك منصب الممثل الأعلى في (تموز/يوليو 2007) خلفاً لشوارتز شيلينغ وحاول اتباع نهج أكثر عدوانية لكن جهوده لإعادة هيكلة الشرطة كانت أقل نجاحاً بسبب إزدياد المعارضة الشعبية الصربية.

بعد فترة وجيزة تولى لاجاك زمام الأمور وصاغ مكتب الممثل الاممي بروتوكولاً لاستكمال إعادة هيكلة الشرطة والذي أخذ في الاعتبار المفاوضات السابقة من خلال عدم الإصرار على المناطق عبر خط الحدود الداخلي للكيان المشترك، الا ان دوديك رفض ذلك البروتوكول وبعدها توقفت المفاوضات في منتصف (تشرين الاول/أكتوبر) على الرغم من محاولة لاجاك للاستفادة من الموعد النهائي الذي حدده الاتحاد الأوروبي لحل تلك المسألة[4]، إذ قرر مكتب

---

(1) مقابلة مع مسؤول دولي، سراييفو، (حزيران /يونيو 2008).

(2) أوضح مسؤول بوسني أنه من وجهة نظر سيلاجيتش:»فإن اقتراح دوديك سيعني أن الشرطة ستظل تحت سيطرة جمهورية صرب البوسنة بشكل فعال «شرطة جمهورية صرب البوسنة» سيظلون عمليا موظفين في [جمهورية صرب البوسنة». مقابلة مع مسؤول بوسني، سراييفو، (تموز/يوليو 2008)، انظر:
Lindvall, «Limits of the European Vision,» 158–68.

(3) Lindvall, «Limits of the European Vision,» 167.

(4) OHR, «OHR/EUSR: European Commission Interprets Principles,» September 18, 2007, http://www.ohr.int/?ohr_archive=ohreusr-european-commission-interprets -principles; and

الممثل الاممي بسبب معارضة دوديك وفي محاولة الاستخدام الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي بمثابة [جزرة] لإقناع الصرب بقبول إعادة هيكلة الشرطة واذ لم ينجح الامر سوف يستخدم بدلاً من ذلك سلطات بون بموجب اتفاقية دايتون [كعصا] لفرض تكاليف عدم الامتثال[1]، وعليه تم تفعيل الخطوة الأولى في هذه الخطة في (19 تشرين الاول/أكتوبر 2007) عندما فرض لاجاك تغييراً في قواعد عملية إتخاذ القرار في مجلس الوزراء (مجلس الوزراء على مستوى الدولة) لمنع أعضائه من عرقلة جدول اعماله عن طريق التغيب، كما أصدر لاجاك تعليمات للرئاسة البوسنية لتعديل النظام الداخلي للبرلمان ورأى مكتب الممثل الاممي أن هذه الإجراءات مجرد خطوة أولى ضمن خطة أكبر لفرض تكاليف على صرب البوسنة لتشجيعهم لقبول الإصلاح، ويشير فيليب ليروكس- مارتن وهو محامي مكتب الممثل الاممي والذي لعب دوراً في صياغة التغييرات بأن رئيسه تكهن بأن قيادة مكتب الممثل الاممي لم «تدرك تماماً ما ينتظرنا» أي المعارضة العامة الصربية[2].

أدى فرض مكتب الممثل الاممي لقواعد قانونية على برلمان الدولة الاتحادية إلى جعل الإصلاح وكيلاً لمنع قدرة صرب البوسنة على الاعتراض على صنع القرار في الدولة وبالتالي هدد أهداف الصرب القومية وفي حد ذاته فإن المحتوى المحدد لقرار (19 تشرين الاول/ أكتوبر 2007) لم يكن ليمنع صرب البوسنة من إبطال الإجراءات على مستوى الدولة[3]، ومع ذلك ومن وجهة النظر الصربية «فإن مكتب الممثل الاممي إذا كان على ما يرام لكان المجتمع الدولي قد اكتسب القدرة على نقل سلطات إضافية من جانب واحد إلى مستوى الدولة».

كان دوديك في السابق على استعداد لقبول إعادة هيكلة الشرطة في (اذار/مارس 2007)، لذلك قد تبدو معارضته انتهازية وكان هو وغيره من السياسيين الصربيون ربما بالغوا في

OHR, «Press Conference Statement by the High Representative and EU Special Representative in BiH, Miroslav LajČák after the Meeting with NGO Representatives,» http://www.ohr.int/?ohr_archive=press-conference-statement-by -the-high-representative-and-eu-special-representative-in-bih-miroslav-lajak-after-the -meeting-with-ngo-representatives.

(1) مقابلات ومراسلات مع مسؤول دولي سابق، (آذار/مارس 2013).

(2) Leroux-Martin, Diplomatic Counterinsurgency, 20–25; see also ICG, «Bosnia's Incomplete Transition,» 12–13.

(3) Leroux-Martin, Diplomatic Counterinsurgency, 60–62.

حجم التهديد لتحقيق مكاسب سياسية لكنهم أيضاً من المحتمل أن يكونوا قد أدركوا بأن فرض تلك الاجراءات من مكتب الممثل الاممي تمثل تهديداً حقيقياً لاستقلالية جمهورية صرب البوسنة.

بعد الإعلان عن قرار لاجاك، هدد دوديك على الفور بعزل جميع المسؤولين الصرب وسحبهم من الحكومة الاتحادية، وفي (29 تشرين الاول/أكتوبر 2007) كانت هناك مظاهرات حاشدة ضد الإجراءات في بانيا لوكا عاصمة جمهورية صرب البوسنة[1]، تم تسهيل هذه الاحتجاجات من خلال المشاعر العامة الصربية والتي اعتقدت الغالبية منهم أن إعادة هيكلة الشرطة هو أمر غير ضروري وغير مرغوب فيها (انظر الجدول 5.2)،علاوة على ذلك وقّع أكثر من ثلاثمائة ألف شخص على عريضة تعارض إجراءات لاجاك[2]، فيما رفضت الجمعية الوطنية لجمهورية صرب البوسنة القرار ودعت إلى انشاء مجلس تنفيذ السلام والذي كان بمثابة المشرف على مكتب الممثل الاممي والدعوة لغلق مكتب الممثل الاممي منذ ان بدأ بتجاوز سلطته المحددة بموجب اتفاقية دايتون ودعم مجلس تنفيذ السلام الذي يضم القوى الغربية الكبرى، ورداً على ذاك اصدر مكتب الممثل الاممي بيان صدر في (31 تشرين الاول/ أكتوبر2007) طرح فيه حجته مبيناً أن «بعض القادة السياسيين بالغوا في رد فعلهم تجاه إجراءات مكتب الممثل الاممي من أجل خلق أزمة سياسية[3]، ومع ذلك أبدت روسيا بملاحظاتها وأعربت عن قلقها إزاء نهج مكتب الممثل الاممي مشيرةً إلى دعمها لـدوديك، وعلى الرغم من الضغوط الغربية استقال نيكولا سبيريتش رئيس مجلس الوزراء والحليف السياسي المقرب لدوديك احتجاجاً على تلك القرارات في (1 تشرين الثاني/نوفمبر 2007) موضحاً إن: «البوسنة والهرسك شيء عبثي [سخيف].. وإذا دعم المجتمع الدولي الممثل الاممي وليس مؤسسات البوسنة والهرسك فلا يهم إذا كنت رئيس تلك الدولة أم بارت سيمبسون»[4] [سمبسون هو شخصية وهمية في مسلسل الرسوم المتحركة لعائلة سمبسون- المترجم].

---

(1) ICG, «Bosnia's Incomplete Transition,» 13; and Leroux-Martin, Diplomatic Counterinsurgency, 35–3

(2) Ian Bancroft, «An Unhealthy State,» Guardian, November 26, 2007.

(3) OHR, «Declaration by the Steering Board of the Peace Implementation Council,» October 31, 2007, http://www.ohr.int/?p=38269

(4) Leroux-Martin, Diplomatic Counterinsurgency, 38–43..

واصل دوديك وحلفاؤه المعارضة على مدار شهر تشرين الثاني (نوفمبر) واقترح المسؤولون الصرب تغييرات على قرارات لاجاك وأدلوا ببيانات تسلط الضوء على عدم شرعية مكتب الممثل الاممي، وفي هذا السياق كتب دوديك في أحد مقالات الرأي: «إن مواطني البوسنة والهرسك هم مجرد إضافات في فيلم سرمدي بعنوان: «أنا مكتب الممثل الاممي الخاص بكم.. ولن يكون لديكم آلهة أخرى قبلي»[1]. هددت الجمعية الوطنية لجمهورية صرب البوسنة في (5 تشرين الثاني/نوفمبر) باستخدام «جميع الوسائل القانونية والديمقراطية» مما يعني على الأرجح إجراء استفتاء على استقلال الصرب في حال قيام منظمات الدولة البوسنية بإلغاء الكيانات السياسية أو المجموعات العرقية الرئيسية[2]، بينما وقفت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة بحزم خلف لاجاك، لاسيما وان العديد من مسؤولي الاتحاد الأوروبي وبعض الدول الأعضاء في الاتحاد بما في ذلك فرنسا وألمانيا، «اعتقدت أن لاجاك قد ذهب بعيداً جداً بالفعل»، كما انقسم مسؤولو مكتب الممثل الاممي داخلياً إذ سعى بعض كبار المستشارين إلى حل وسط[3].

أدرك مكتب الممثل الاممي في أواخر (تشرين الثاني/نوفمبر) بأن مواجهة المعارضة الصربية أمر غير ممكن بسبب القلق المتزايد عن الشرعية الديمقراطية لأعمال مكتب الممثل الاممي والانقسام الناتج داخل المجتمع الدولي وعلى سبيل المثال نشرت صحيفة الغارديان في (26 تشرين الثاني/نوفمبر 2007) مقال رأي بقلم إيان بانكروفت اتفق فيه مع قلق الصرب من أن إجراءات مكتب الممثل الاممي «أعاقت تطور الهيكل التمثيلي المنتخب وثقافة الديمقراطية»[4]، ووفقاً لرواية ليروكس مارتن في وقت متأخر من شهر (تشرين الثاني/نوفمبر) قرر لاجاك بالاتفاق مع مسؤولي الاتحاد الأوروبي على أن «المجتمع الدولي لم يعد يتمتع بسلطة تنفيذ القرارات في البوسنة»[5] وإزاء ذلك أصدر لاجاك في (تشرين الثاني/ديسمبر 2007) «تفسيراً موثوقاً» لقراره الصادر في (19

(1) Leroux-Martin, 55–60.

(2) ICG, «Bosnia's Incomplete Transition,» 13

(3) Leroux-Martin, Diplomatic Counterinsurgency, 67–68.

(4) Bancroft, «Unhealthy State.»

(5) Leroux-Martin, Diplomatic Counterinsurgency, 68–70. See also ICG, «Bosnia's Incomplete Transition,» 13; and Tolksdorf, «Incoherent Peacebuilding,» 68

تشرين الاول/أكتوبر) والذي قوض القرار الأصلي وأشار إلى استعداد مكتب الممثل الاممي للتفاوض على قراراته مع القادة البوسنيين[1]،لاسيما وأن مكتب الممثل الاممي والاتحاد الأوروبي قبلت اتفاقاً سابقاً بشأن إعادة هيكلة الشرطة المقترح في (تشرين الثاني/نوفمبر 2007). لم تفعل الاتفاقية الكثير لتغيير هيكل العمل الشرطوي كما لاحظ أحد مسؤولي الاتحاد الأوروبي فإن الاتفاقية «كانت وسيلة لاتفاقية الاستقرار والارتباط[2]، إذ أنشأت هياكل جديدة للتنسيق على مستوى الدولة التي من شأنها السيطرة على هياكل الشرطة المحلية فقط بعد الإصلاح الدستوري والذي تم حظره مرارا وتكرارا في البوسنة والهرسك في (نيسان/أبريل 2006).

ظلت جودة شرطة البوسنة والهرسك إلى حد كبير دون تغيير من عام 2006 إلى عام 2007، إذ حققت (4 درجات من 9) على الرغم من وجود بعض التحسن غير ذي الصلة لإعادة الهيكلة:

- الفعالية (درجتان من 3): كما لاحظ أحد كبار مسؤولي الاتحاد الأوروبي، على الرغم من فشل إعادة هيكلة الشرطة، فإن الشرطة البوسنية «في نهاية المطاف ليست سيئة للغاية بعد الإصلاح الدستوري والذي تم حظره مرارا وتكرارا في البوسنة والهرسك في (نيسان/أبريل 2006»[3]، يبدو أن المواقف العامة حول فعالية الشرطة كانت قد تحسنت، لاسيما مع انخفاض معدلات جرائم القتل مقارنة بكرواتيا والصرب[4]، على

(1) Leroux-Martin, Diplomatic Counterinsurgency, 73–81; and OHR, «Decision Enacting the Authentic Interpretation of the Law on Changes and Amendments to the Law on the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina,» December 3, 2007, http://www.ohr.int/?p=67105.

(2) مقابلة مع مسؤول كبير في الاتحاد الأوروبي، سراييفو، حزيران/يونيو 2008، انظر:
Outi Keranen, «International Statebuilding as Contentious Politics: The Case of Post Conflict Bosnia and Herzegovina,» Nationalities Papers 41, no. 3 (2013): 360–61.

(3) مقابلة مع مسؤول كبير في الاتحاد الأوروبي، سراييفو، (حزيران/يونيو 2008).

(4) بالإضافة إلى زيادة الصرب الذين اعتقدوا أن الهياكل الحالية كانت فعالة في محاربة الجريمة بواقع 12 نقطة من تموز/يوليو 2005 إلى حزيران/يونيو 2007، وكذلك ازداد البوسنيين الذين شاركوا هذا الرأي قليلا من 23 إلى 24 في المائة، بينما انخفض الكروات إلى 17 في المائة بعد ان كانت نسبتهم 20 في المائة، انظر:
Lindvall, «Limits of the European Vision,» 207, 217. On regional homicide rates, see Benjamin Petrini, «Homicide Rate Database 1995–2008,» World Bank, January 2010, http://siteresources.worldbank.org/EXTCPR/Resources/4077391267651559887- /Homicide_Rate_Dataset.pdf.

الرغم من التحديات العديدة لجهاز الشرطة والتحقيق في الجريمة المنظمة ومقاضاة مرتكبيها[1].

- المساءلة (درجة واحدة من 3): ظلت قوات الشرطة مرتبطة بمجموعات الأغلبية العرقية في مناطق مختلفة من البوسنة والهرسك مما عزز الفصل العنصري وكانت هناك بعض التحسينات في عودة اللاجئين من الأقليات خلال فترة إعادة الهيكلة الشرطة، ولكن هذا لا يبدو تغيراً جوهريًا في مساءلة هياكل السلطة المحلية أمام الأقليات السكانية[2].
- سيادة القانون (درجة واحدة من 3): في الوقت الذي تعاون جمهورية صرب البوسنة مع المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة قد تحسن، أشار تقرير التقدم للاتحاد الأوروبي بأنه لا تزال هناك مشاكل مع «التدخل السياسي من قبل الكيانين وسياسيي الكانتونات» وانتشار «الفساد بشكل جدي وخطير[3].

الخلاصة: إعادة هيكلة الشرطة في البوسنة

كانت إعادة هيكلة الشرطة في البوسنة عملية فاشلة وفرصة ضائعة، إذ لم تتغير جودة العمل الشرطوي خلال المدة من 2004 إلى 2007 على الرغم من الموارد الدولية العالية خلال فترة أشداون، ويبدو أن فشل إعادة الهيكلة الشرطة قد أضعفت البعثة الدولية في البوسنة[4]، وبناءً على إلحاح من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أصدر مكتب الممثل الاممي في (شباط/فبراير 2008) الشروط التي سيتعين على البوسنة والهرسك تحقيقها حتى يتم إغلاق

(1) European Commission, «Bosnia and Herzegovina 2007 Progress Report,» November 6, 2007, SEC (2007) 1430, 53–54, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement /sites/near/files/pdf/key_documents/2007/nov/bosnia_herzegovina_progress _reports_en.pdf.

(2) Toal and Dahlman, Bosnia Remade, chaps. 9–10

(3) European Commission, «Bosnia and Herzegovina 2007 Progress Report,» 54. The EU framed these problems as more serious for Bosnia than for Serbia, for example. European Commission, «Serbia 2007 Progress Report,» November 6, 2007, SEC (2007) 1435, 42–43, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf /key_documents/2007/nov/serbia_progress_reports_en.pdf.

(4) Toal and Dahlman, Bosnia Remade, 316

مكتب الممثل الاممي وعلى الرغم من استمرار جهود مكتب الممثل الاممي وبقية المجتمع الدولي بعد عقد من الزمان، يبدو ان هذه الشروط لم تتحقق بعد وظل مكتب الاممي مفتوحاً مع ملاحظة التقارير الأجنبية بوجود حلقة متكررة من المطالب الدولية المكثفة والمعارضة الداخلية والكيانات[1].

يقدم فشل إعادة هيكلة الشرطة درساً مفيداً لمستقبل الجهود الدولية إذ تتناسب إعادة هيكلة الشرطة مع التوقعات العامة لاعتماد نظرية المسار حيث ظلت المؤسسات الموجودة مسبقاً، لكن نظرية المعارضة المحلية تقدم أفضل تفسير لعملية ونتائج جهود الإصلاح من خلال الإصرار على إنشاء مناطق الشرطة التي عبرت الحدود الداخلية للكيانات، إذ هدد أشداون الأهداف القومية الصربية مما أثار معارضة عامة كان من المستحيل الالتفاف عليها. لا تتبع دراسة الحالة توقعات نظرية الموارد الدولية لأنه حتى مع التفويض القوي والموارد البيروقراطية لم يتمكن أشداون من تحقيق الإصلاح الذي يهدد الأهداف القومية لصرب البوسنة، اما في المرحلة الثانية من الإصلاح فقد تحدت تصرفات لاجاك أيضاً استقلالية جمهورية صرب البوسنة مما أدى مرة أخرى إلى معارضة الجمهور الصربي والفشل، وبالمقارنة مع إصلاح الدفاع في البوسنة والهرسك حيث حقق المجتمع الدولي نجاحاً عندما تجنب الخطوط الحمراء الصربية أما في جهود إعادة هيكلة الشرطة فقد تجاهل المجتمع الدولي هذه الخطوط وحقق أقل نتيجة تذكر.

تطوير الشرطة العراقية من قبل سلطة الائتلاف المؤقتة 2003-2011

قال وزير الدفاع الأمريكي دونالد رامسفيلد [مخاطباً الجنرال جورج كيسي]: «عندما أفكر في الايجاز الذي تلقيته بشأن الشرطة، كان لدي انطباع بأن كل شيء كان على ما يرام لكنك الآن تخبرني أنهم ليسوا بخير، الجنرال كيسي [يرد]: سيدي الوزير هذا الايجاز الذي طالعته كان عن عملية تدريبهم على المعدات وقد ابلوا جيداً، ولم تكن الإحاطة عن أدائهم، ولم يتطرق الايجاز إلى قضايا الولاء»[2].

(1) OHR, «Agenda 52015 «,2+, http://www.ohr.int/?page_id=1318; ICG, «Bosnia's Incomplete Transition»; ICG, «Bosnia's Future»; and Leroux-Martin, Diplomatic Counterinsurgency, 77–8

(2) Gordon and Trainor, Endgame, 228.

واجه التحالف الذي تقوده الولايات المتحدة بعد غزو العراق معضلة كبيرة: فقد كان بحاجة إلى تحقيق الاستقرار في مواجهة العنف الطائفي المتزايد، ولكن كان هناك أيضاً ضغط سياسي قوي لتقليل الوجود العسكري الكبير للتحالف. كان لدى التحالف موارد كبيرة بالفعل/ وبلغت ذروة وجود العسكري 183000 مقاتل وأنفق أكثر من 8 مليارات دولار على الشرطة العراقية، ولكن حجم وجود التحالف لا يزال شاحبا بالمقارنة مع حجم وتعقيد العراق[1].

كان الحل الوحيد المجدي لهذه المشكلة هو أن يركز التحالف على التطوير السريع لقوات الأمن العراقية، لاسيما الشرطة لإرساء الأمن في البلاد إذ إن جهود التحالف لزيادة عدد الشرطة العراقية لم تهدد الدوائر العراقية الأساسية ومع ذلك عارضت الفصائل الشيعية بشكل خاص تطوير الشرطة من خلال السيطرة على وزارة الداخلية وتجنيد أعضاء الميليشيات والانخراط في العنف الطائفي. كانت المعارضة الشيعية الخاصة إلى حد ما استجابة لجهود إصلاح التحالف، إذ كانت هناك معارضة أكثر حدة في مناطق البلاد المختلفة وكان يمكن للتحالف أن يطور بشكل أكثر مصداقية قوة شرطة غير طائفية، ومع ذلك فإن تطور الشرطة العراقية كان نتيجة للكراهية السياسية التي ظهرت من نظام صدام حسين ورغبة الأحزاب الشيعية في السيطرة السياسية، وكما أوضح جنرال في الشرطة العراقية: «في العراق هناك ثقافة بأن من يسيطر على قوات الأمن، يملك السياسة»[2].

السياق

ظهر فراغ أمني كبير بعد غزو العراق عام 2003 وتولت سلطة الائتلاف المؤقتة زمام الأمور وسعت إلى بناء الشرطة من بين مؤسسات الدولة الأخرى، وعلى مدى السنوات الثماني التالية تباينت موارد التحالف لتطوير الشرطة ولكنها كانت معتدلة بشكل عام وفقاً للمعايير الواردة

(1) لا يشمل هذا الرقم التكاليف المنفصلة لتمويل الوجود العسكري الأمريكي. المفتش العام، «الشرطة العراقية برنامج التطوير: فرص تحسين برنامج المساءلة وشفافية الميزانية، انظر:

SIGIR 12006-, October 24, 2011, http://psm.du.edu/media/documents/us_research_and_oversight/sigir/audits/us_sigir _12006-.pdf; and Michael O'Hanlon and Jason H. Campbell, «Iraq Index,» Brookings, February 26, 2009, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/201607/ /index20090226.pdf.

(2) نقلا عن:

ICG, «Loose Ends,» 18.

في الفصل الثاني. كان لدى سلطة الائتلاف المؤقتة تفويض قوي كسلطة احتلال للعراق ولكن كان لديها عدد قليل من الأفراد الذين يتولون حفظ الأمن وبحلول شهر (اب/اغسطس 2004) تم نشر 376 مدرباً ومستشاراً أمريكياً و50 أخرين من غير الأمريكيين، مقارنةً بحوالي 6600 شخص لدى سلطة الائتلاف المؤقتة في بداية الغزو، وكان العدد الإجمالي للأفراد العسكريين الأجانب منخفضاً مقارنة بعدد سكان العراق البالغ حوالي 26 مليون في عام 2003 [(1)].

زادت مسؤولية تطوير الشرطة مقارنة بالجيش في عام 2004، مما انعكس على معدل تدريب الشرطة العراقية لكنه قلل من التطلعات لتحسين المساءلة وسيادة القانون للشرطة كما هو مبين أدناه، وحتى مع تركيز المزيد من أفراد التحالف على حفظ الأمن، بما في ذلك ضباط الاتصال بالشرطة وفرق الانتقال بالشرطة الأمريكية، كانت قوات التحالف تطمح إلى توفير طبقة شفافة من الإشراف، ولكن بعد تصاعد العنف الطائفي انخرطت الولايات المتحدة في عام 2007 بعملية «زيادة عديد القوات»، إذ نشرت قوات أمريكية إضافية لتحسين الأمن وسعت إلى دمج السنة في قوات الأمن العراقية (انظر أيضًا التغييرات في القيادة العراقية والأمريكية في الجدول 5.3)، إذ ظل عدد مستشاري الشرطة أصغر من العدد المطلوب للإشراف بشكل مباشر على الشرطة العراقية، كما هو مذكور أدناه لاحظ المراقبون أيضاً وجود فجوات بيروقراطية كبيرة طوال فترة وجود التحالف بما في ذلك الافتقار إلى التخطيط من قبل سلطة الائتلاف المؤقتة والنهج قصير الأجل كما يتضح من التناوب السريع الأفراد الأمريكيين.

كان للشرطة العراقية تاريخ من الفعالية قبل الغزو الذي قادته الولايات المتحدة ولكن مع سجل سيئ للغاية لحقوق الإنسان، وفي ظل نظام صدام حسين كان هناك ما لا يقل عن ثماني أجهزة شرطة مختلفة ووكالات الشرطة السرية وضمت الميليشيات الحزبية بعض أعضاء وزارة الداخلية لكنها كانت تدار بشكل منفصل، لاسيما وان وزارة الداخلية العراقية في ظل النظام البعثي كانت مؤسسة كبيرة، وإن كانت أصغر من وزارة الداخلية في أواخر العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، وفي أواخر السبعينيات وبالاستناد على الإحصاءات الموثوقة نما حجم وزارة الداخلية من 102,422 الف عنصر في عام 1976 إلى 151,301 عنصر في 1978 [(2)].

(1) Jones et al., Establishing Law and Order after Conflict, 132; and Michael Moss and David Rohde, «Misjudgments Marred US Plans for Iraqi Police,» New York Times, May 21, 2006. See also table A.1 in the appendix. World Bank, «Population, Total, Iraq,» https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=IQ.

(2) Makiya, Republic of Fear, 36–38.

وظفت وزارة الداخلية ما يقرب من 22.8 % من إجمالي القوى العاملة في ذلك الوقت بمستوى مماثل لسوريا وأعلى من الأردن[1]، إذ عملت منظمات الشرطة المختلفة على إدارة بيروقراطية معقدة للغاية والتي كانت قادرة على تأمين النظام وتوفير درجة من الأمن المادي في العراق جزئياً من خلال العنف التعسفي وفرض الخوف، ومع ذلك فقد تباينت قدرة النظام على مراقبة ومعاقبة المعارضة في جميع أنحاء البلاد في ذروة قدراتهم[2]، حصلت الشرطة على تقيم (5 درجات من 9)، مع (3 درجات من 3) للفعالية، ونظراً لحجمها وقدرتها بالنسبة للمنطقة حصلت الشرطة على تقيم (درجة واحدة من 3) في المساءلة وبالنظر إلى إدراج الشيعة والأكراد في قوات الأمن وبالتزامن مع قمعهم فقد حصل معدل سيادة القانون على (درجة واحدة من 3)، لاسيما مع التطبيق التعسفي للقانون والتعذيب والعنف[3].

ضعفت المؤسسات العراقية بعد حرب الخليج عام 1991 واستمر هذا الضعف حتى غزو العراق عام 2003، والذي تلاشت بعده الشرطة العراقية إذ انزلقت البلاد نحو الفوضى والنهب الذي شجعته جزئياً فلول نظام صدام حسين، بينما حلت سلطة الائتلاف المؤقتة رسمياً عناصر أخرى من البنية التحتية الأمنية للنظام بما في ذلك وزارة الدفاع ووكالات المخابرات وقوات الشرطة السرية المختلفة بينما تم الحفاظ على وزارة الداخلية وجهاز الشرطة العراقية (IPS)، ومع ذلك فإن سياسة اجتثاث البعث التي اتبعتها سلطة الائتلاف المؤقتة والتي تعني إزالة كبار أعضاء الحزب في النظام السابق إلى جانب ترك العديد من المسؤولين مناصبهم تركت الشرطة العراقية «بلا قيادة»[4].

كانت شرطة العراقية قبل الحرب مسؤولة فقط عن مخالفات المرور البسيطة أو جرائم الشوارع بينما كانت المؤسسات الأخرى مسؤولة بشكل أساسي عن الأمن وإنفاذ القانون، وكما أشار أحد تقارير مؤسسة راند لعام 2005: «من المشكوك فيه أن تكون أي قوة شرطة قادرة على التعامل مع مستويات العنف التي اندلعت ناهيك عن مستوى

(1) Ayubi, Over-Stating the Arab State, 302–3.

(2) Makiya, Republic of Fear, ix–xv, 1–37; and Blaydes, State of Repression

(3) بالإضافة إلى كتاب مكية جمهورية الخوف، انظر ايضاً:

Blaydes, State of Repression; and Ayubi, OverStating the Arab State, see also Christoph Wilcke, «A Hard Place: The United States and the Creation of a New Security Apparatus in Iraq,» Civil Wars 8, no. 2 (June 1, 2006): 125–26; and Sassoon, Saddam Hussein's Ba'th Party.

(4) Rathmell et al., Developing Iraq's Security Sector, 42–45.

ضعيف مثل الشرطة العراقية»[1]، وكانت تقييمات سلطة الائتلاف المؤقتة الأولية كما لوحظ ان: «الشرطة العراقية بتكوينها وتدريبها حالياً هي غير قادر على الحفاظ على القانون والنظام بشكل مستقل وتحتاج إلى المساعدة والتوجيه من قوات التحالف (أو بعض المتابعة المناسبة لهذه القوة) لإنجاز تلك المهمة»[2] ولذلك فقد قمت بتصنيف الشرطة على أنها غير موجودة فعلياً في بداية عمل سلطة الائتلاف المؤقتة وبدرجة (صفر من 9 درجات). تركز دراسة الحالة هذه في المقام الأول على التفاعل بين التحالف والشيعة في تطوير مؤسسة الشرطة العراقية، فضلاً عن الدور الذي ادته المجموعات العرقية الأخرى في تطوير المؤسسات الأمنية في العراق إذ سعت الجماعات الكردية إلى الحفاظ على ميليشياتها الخاصة (البيشمركة) لحماية مصالحها وهيمنتها في منطقتهم، كما كان هناك تمرد سني قوي بما في ذلك تنظيم القاعدة في العراق وفي وقت لاحق مع حركة الصحوة والتي انضم إليها العديد من السنة الذين شاركوا في مواجهة التمرد عن طريق الميليشيات المدعومة من الولايات المتحدة[3]، وكما هو مفصل أدناه فإن مستقبل قوات الأمن العراقية ومعها مستقبل العراق كان يتوقف على استعداد الجماعات الشيعية لبناء المسؤولية والالتزام بالقانون، لاسيما وأن قوات الأمن ضمت السنة والأكراد ايضاً ولذلك كان لعرقلة الشيعة واستمالة قوات الأمن/بما في ذلك رفضهم للمجندين السنة/ قوض جودة الشرطة العراقية.

بالاعتماد على التحليل الوارد في الفصل الثالث، كان هناك هدفان قوميان شيعيان مهيمنان مرتبطان بالشرطة: إقامة دور سائد للشيعة داخل وزارة الداخلية والمنظمات الامنية الاخرى ومنع عودة البعثيين، وقد تباينت تفسيرات هذه الأهداف بين الأحزاب والميليشيات الشيعية، لاسيما وان بعض الأحزاب والميليشيات الشيعية كانت تسعى للسيطرة على جهاز الشرطة من أجل الهيمنة على السلطة السياسية وقد يكون لدى الآخرين سعى إلى الانتقام بسبب جرائم الماضي التي ارتكبها البعثيون أو استباق احتمال عودتهم وقد يكون الدافع عند بعض الأفراد

(1) Rathmell et al., 42–45. See also Dobbins et al., Occupying Iraq, 71–75

(2) نقلا عن:

Dobbins et al., Occupying Iraq, 72

(3) انظر:

Allawi, Occupation of Iraq, 246–48, 316–19, 414–15; Gordon and Trainor, Endgame, chap. 14; Dodge, Iraq—From War to a New Authoritarianism

أو مجموعات أخرى هو الجشع الشخصي أو الفساد[1]. فيما يتعلق بشبكات الزبائنية، كانت الأحزاب الشيعية مرتبطة بميليشيات معينة وقد أعرب أكبر حزب شيعي وهو المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق عن هوية أكثر طائفية وكان مرتبطا بميليشيا بدر فيما كان جيش المهدي بقيادة السيد مقتدى الصدر قد تبنى وجهة نظر مناهضة للتحالف لكنه كان أيضاً أكثر شمولاً للجماعات العرقية والطائفية الأخرى في العراق، اما حزب الدعوة الإسلامية الذي رأسه نوري المالكي، والذي كان رئيساً للوزراء من عام 2006 إلى 2014 فقد كان له جماعات مسلحة مرتبطة به[2]، ومع تبدل الائتلاف المشكل للحكومة العراقية كانت السيطرة على وزارة الداخلية قد اختلفت، وكما وضحناه في الجدول (5.3)، فضلاً عن قدرة الأحزاب الشيعية المختلفة على السيطرة على مؤسسة الشرطة.

(1) انظر:

Andrew Rathmell, «Fixing Iraq's Internal Security Forces: Why Is Reform of the Ministry of Interior so Hard?,» Center for Strategic and International Studies, November 2007, 10; «Gangs of Iraq: Interview with Matthew Sherman,» PBS Frontline, October 4, 2006, https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/gangsofiraq/interviews/sherman.html; and interviews with former US officials, Washington, DC, March–April 2018.

(2) Allawi, Occupation of Iraq, 137–40; and Dodge, Iraq, 62–69.

الجدول (5.3): القيادة الأمريكية والعراقية الرئيسية

الفترة	منظمة التحالف للتطوير الأمني	المسؤول الامريكي الرئيسي	وزير الداخلية	الانتماء الحزبي/ الاثني
تموز 2003- نيسان 2004	سلطة الائتلاف	بول بريمر	نوري البدران	شيعي /الوفاق الوطني العراقي
نيسان 2004- حزيران 2004	سلطة الائتلاف	بول بريمر	سمير الصميدعي	-
حزيران 2004 – كانون الثاني 2005	قيادة التدريب الأمني متعدد الجنسيات/العراق	الجنرال كيسي	فلاح النقيب	سني
كانون الثاني 2005 – ايار 2006	قيادة التدريب الأمني متعدد الجنسيات/العراق	الجنرال كيسي	بيان جبر	شيعي /المجلس الاعلى
ايار 2006 – شباط 2007	قيادة التدريب الأمني متعدد الجنسيات/العراق	الجنرال كيسي	جواد البولاني	شيعي /الحزب الدستوري
شباط 2007 – ايلول 2008	قيادة التدريب الأمني متعدد الجنسيات/العراق	الجنرال بيترايوس	جواد البولاني	شيعي /الحزب الدستوري
ايلول 2008 – كانون الثاني 2010	قيادة التدريب الأمني متعدد الجنسيات/العراق	الجنرال اديرنو	جواد البولاني	شيعي /الحزب الدستوري

غالبًا ما كان فصل نشاط أو تحفيز الجماعات الشيعية أمراً صعباً، إذ أصر كبار المسؤولين الشيعة على سبيل المثال على أنهم دعموا عراقاً متعدد الأعراق وأدانوا أعمال العنف التي ارتكبها المتطرفون[1]، وظل احتمال تعاطفهم مع العنف أو التحكم فيه أمر غير مؤكد طوال فترة الوجود الأمريكي. أدناه وبعد أن وصفت سياق إعادة هيكلة الشرطة في العراق، وصفتُ الإصلاح في ثلاث مراحل (انظر الجدول 5.4): جهد سلطة الائتلاف المؤقتة لإعادة البناء الأساسي للشرطة وإصلاح الشرطة في عهد الجنرال جورج كيسي من عام 2004 إلى 2007 وإصلاح الشرطة أثناء وبعد «زيادة عديد القوات» عام 2007.

(1) على سبيل المثال، انظر ردود فعل المسؤولين الشيعة على الأخبار التي تفيد بأن الشرطة العراقية تحتجز وتعذب البعثيين السابقين في ملجأ الجادرية، انظر:

Gordon and Trainor ،Endgame.88–185 ،

المرحلة	تهديد مطالب مكتب الممثل الاممي	شكل المعارضة	الموارد	نجاح نسبي	جودة المؤسسة في نهاية مرحلة الاصلاح من 9 درجات
جودة المؤسسات في بداية الإصلاح (نيسان/أبريل 2003)	-	-	-	-	-
أعلى مستوى من التطور (أواخر السبعينيات من القرن الماضي)	-	-	-	-	4
1. سلطة الائتلاف المؤقتة (نيسان -أبريل 2003– و (حزيران/يونيو 2004)		عامة وخاصة	متوسط	محدودة	3
2. التراجع بسبب مقاومة العراقيين (حزيران-يونيو 2004/ شباط فبراير 2007)	-	خاصة	متوسطة	-	2
3. سياسة زيادة عديد القوات الامريكية وحتى المغادرة (شباط/فبراير 2007 /كانون الاول/ديسمبر 2011)	تهديد متقطع لشبكات الزبائنية	خاصة	متوسطة – منخفضه	محدودة	4

المرحلة الأولى: تطوير الشرطة العراقية في ظل سلطة الائتلاف المؤقتة (نيسان/أبريل 2003 /حزيران/يونيو 2004)

بعد وصوله إلى بغداد في (ايار/مايو 2003)، علم بريمر أن الشرطة العراقية «اختفوا للتو، مثل الجيش» وسعى على الفور إلى زيادة عدد شرطة التحالف في العراق بما في ذلك من خلال نشر شرطة عسكرية أمريكية إضافية[1]، ومع ذلك وطوال فترة سلطة الائتلاف المؤقتة قاوم كبار المسؤولين الأمريكيين فكرة نشر أعداد أكبر من قوات الشرطة المدنية للولايات المتحدة أو القوات الدولية أخرى بسبب المخاوف المتعلقة بتوافر الشرطة الأمريكية والجودة المتدنية لشرطة الأمم المتحدة[2]، ونظراً للحاجة إلى وجود شرطة كافية لإعادة إرساء القانون والنظام فقد ازداد الطلب الرئيسي لسلطة الائتلاف المؤقتة لعدد أفراد الشرطة العراقية المتاحين في أسرع وقت ممكن، إذ سعت سلطة الائتلاف المؤقتة إلى تحقيق هذا الهدف من

(1) Bremer, My Year in Iraq, 19, 31–32

(2) Dobbins et al., Occupying Iraq, 73.

خلال نهجين عامين: الحفاظ على وزارة الداخلية الموجودة مسبقاً وإعادة توظيف الشرطة فيها بسرعة وفي الوقت نفسه متابعة تدريب أفراد الشرطة الجدد خارج العراق[1].

إن زيادة عدد رجال الشرطة لم يهدد الأهداف القومية أو شبكات الزبائنية للشيعة، لاسيما وان قوات الشرطة المعاد تشكيلها متوافقة مع هدف الشيعة بالهيمنة على العراق طالما كان للشيعة دور متناسب في الشرطة، إذ عارض بعض الشيعة وخاصة أولئك الموالين لمقتدى الصدر التحالف كقوة احتلال، لكن هذا لا يبدو أنه منظور مهيمن، لقد عبر التحالف عن رغبته في أن تكون الشرطة ممثلة لكل الاطياف العراقية وتلبي المعايير العامة للمجتمعات الديمقراطية[2]، وفي الممارسة العملية كما هو موضح أدناه لم تؤكد سلطة الائتلاف المؤقتة أو تضع موارد رئيسية نحو تحقيق هذه الأهداف الأكثر طموحاً وذلك ما اوضحه أندرو راثميل قائلاً: «تمت إعادة هيكلة وزارة الداخلية بعد عام 2003 لغرض واضح هو عكس واستيعاب ميزان القوى السياسية في عراق ما بعد صدام... ومن الواضح أنه كان من الخطير سياسياً السماح لأي طرف واحد بالسيطرة على هذه المؤسسة ومن ثم تم تصميم الهيكل لمنح سماسرة السلطة الرئيسيين/الأكراد و[المجلس الأعلى للثورة الإسلامية] وحزب الدعوة حصة في الوزارة»[3]، ومع انخفاض التهديد على المصالح الشيعية الداخلية تتنبأ نظرية المعارضة المحلية بحد أدنى من معارضة الخاصة من قبل الاحزاب الشيعية ونجاح التحالف المحدود في تشكيل الشرطة العراقية.

ستشارك بعض الفصائل الشيعية مثل الفصيل الذي يقوده مقتدى الصدر بمعارضة أكثر كثافة وعنيفة لإصلاح الشرطة في ظل سلطة الائتلاف المؤقتة وأكثر من المعارضة المحلية التي تتوقعها نظريتي للمعارضة، إذ كانت هذه المعارضة على الأرجح بسبب وجهات نظرهم

---

(1) Rathmell et al., Developing Iraq's Security Sector, 45–46.

(2) على سبيل المثال، اقترحت وثائق سلطة الائتلاف المؤقتة ترسيخ معايير العمل الشرطوي الديمقراطي (مثل«ان ايدولوجية شرطة باعتبار المواطنين غاية عملهم وكسب ثقتهم بدلاً من الدولة»)، وعند التقديم للعمل في جهاز الشرطة يتم من التأكد أن الشرطة تعكس التنوع الطائفية في البلاد والتوازن العرقي، انظر: Memo from Bernard B. Kerik to Ambassador L. Paul Bremer, «Subject: Recommendations and Strategies for 'Standing Up an Interim Police Service,'» CPA, May 30, 2003, copy with author. This document, and other CPA documents cited here, are from unclassified CPA materials provided to the RAND Corporation; see Dobbins et al. Occupying Iraq, iii.

(3) Rathmell, «Fixing Iraq's Internal Security Forces,» 7.

الأكثر تطرفاً من وصف التحالف كقوة احتلال أو إلى الكراهية الموجودة مسبقاً مثل الرغبة في الانتقام من البعثيين السابقين، ومع ذلك وبدلاً من المعارضة العراقية المنظمة كانت التحديات الرئيسية لسلطة الائتلاف المؤقتة على الأقل تعزى إلى ثغرات في الموارد بما في ذلك عدم كفاية الموظفين بالنسبة لحجم العراق والتخطيط غير الكافي وسوء الإدارة وبرامج التدريب غير المناسبة لتحقيق اهداف الائتلاف.

كانت الأولوية الاهم لسلطة الائتلاف المؤقتة هي إعادة تشكيل الشرطة العراقية من خلال تحديد مواقع وإعادة توظيف الشرطة العراقية السابقة واستخدام الشرطة العسكرية الأمريكية لإجراء دروس تدريبية لمدة ثلاثة أسابيع، لاسيما وان الشرطة المعاد تشكيلها كانت تفتقر إلى العدد والجودة وبحلول منتصف (تموز- يوليو)، وفقاً لرواية بريمر كان هناك تقريباً خمسة عشر ألف شرطي (على الرغم من أن تقريراً أمنياً من المدة نفسها «يشير إلى 30 ألفاً من أفراد الشرطة العراقية الذين أعيد توظيفهم على المستوى الوطني»)، وهو أقل بكثير من العدد الذي تريده سلطة الائتلاف المؤقتة والبالغ ما بين (خمسة وستين ألفاً إلى خمسة وسبعين ألفًا)[1]، لاسيما وان العديد منهم يفتقر إلى الخبرة السابقة أو لا يستوفي متطلبات العمر أو معرفة القراءة والكتابة[2]، وهذا ما اشار إليه المسؤول الاقليمي لسلطة الائتلاف في الرمادي في (اب/أغسطس 2003) إلى أن الشرطة في الرمادي «تعاني من نقص في عدد الأفراد وسوء القيادة وسوء التسليح أو عدم التسليح الكافي وبدون مركبات ومعدات»[3].

كانت هنالك محاولة من قبل قوات التحالف لتجنيد ثلاثين ألف شرطي في ثلاثين يوما والتي تم تمديدها لاحقاً إلى ستين ألفاً في ستين يوماً والتي عززت مشكلة الجودة، ووفقًا لأحد الروايات وأثناء حملة التوظيف «لم يتم تخصيص أي مخصصات في ميزانية وزارة الداخلية للإدارة أو الرواتب أو الاستدامة من هذه القوة المتوسعة بسرعة [و] غالباً ما وجد المجندون الجدد أنفسهم محذوفين من قوائم الرواتب الرسمية مما سهل الرشوة والفساد»[4]، وفي مقال نشرته صحيفة نيويورك تايمز أشار مستشارو شرطة التحالف إلى أن الشرطة العراقية في ذلك الوقت كانت مجهزا فقط بـ «بنادق كلاشينكوف صدئة والتي نظفوها بالبنزين».. «وأن هناك

(1) Bremer, My Year in Iraq, 128; and «Iraq Status Update,» July 2, 2003, CPA, copy with author.

(2) Rathmell et al., Developing Iraq's Security Sector, 45–47.

(3) Dobbins et al., Occupying Iraq, 76.

(4) Sherman and Paul, «Role of Police,» 234.

عدداً قليلاً جداً من المستشارين الأجانب الموجودين لدرجة أنهم «كافحوا» من اجل زيارة الشرطة مرة واحدة في الشهر»[1]. في الواقع تم نشر حوالي خمسين مستشار امني [للشرطة] طوال عام 2003 على الرغم من الطلبات المتكررة لطلب المزيد بما في ذلك من قبل برنارد كيريك المفوض السابق لقسم شرطة نيويورك ورئيس جهد الشرطة[2].

وضعت سلطة الائتلاف المؤقتة بسبب نقص المرافق في البلاد خطة لتدريب الشرطة العراقية في الخارج وفي البداية كانت المجر هل البلد المرشح الاستضافة تدريب قوات الشرطة بتكلفة مخططة تقارب 750 مليون دولار في السنة، ومع ذلك فشلت خطة التدريب في المجر وبدلاً من ذلك طورت سلطة الائتلاف المؤقتة مركزاً للتدريب في الأردن إذ كان من المزمع تدريب ثمانية عشر ألف شرطي تقريباً في السنة وكان مخططاً ان يبدأ بناء مرافق التدريب في الأردن في (تشرين الثاني/نوفمبر 2003)[3]، وألقى مسؤولو سلطة الائتلاف المؤقتة باللوم في جزء منه إلى إفتقار كيريك للمهارة الإدارية بسبب التأخير مشيرين إلى أننا «فقدنا عدة أشهر حرجة تحت إدارة كيريك في إعادة بناء برنامج الشرطة»[4]، وحتى بعد انطلاق مركز التدريب في الاردن كان التدريب الذي قدمه قصيراً لمدة ثمانية أسابيع فقط، وكان المستشارون الأمريكيون الذين عينتهم شركة دينكورب (DynCorp) في الأساس من قبل «ضباطاً متقاعدين من البلدات الصغيرة»، ووفقاً لإحدى المقالات: «بما أنهم يتحدثون الإنجليزية فقط فإن الترجمة المطلوبة تأخذ فعلياً نصف الوقت المتاح للتدريب»[5]. كان التوظيف وفحص أفراد الشرطة العراقية للتدريب إشكالية ايضاً، إذ أشار تقييم لاحق للحكومة الأمريكية إلى أنه «تم إجراء فحص سريع للخلفية فقط، قبل تدريب رجال الشرطة أو دخولهم

(1) Moss and Rohde, «Misjudgments Marred US Plans for Iraqi Police.» 91 Dobbins et al., Occupying Iraq, 76. For his part, Kerik observed in a 2006 article, «Looking back, I really don't know what their plan was» for the development of the Iraqi police. Moss and Rohde, «Misjudgments Marred US Plans for Iraqi Police.»

(2) Moss and Rohde; and «Iraq Police Training Program»; and attachments, August 31, 2003, CPA, copy with author.

(3) Bremer, My Year in Iraq, 152–57, 168–69.

(4) دوبينز وآخرون Dobbins et al، احتلال العراق، ص 76. من جانبه، لاحظ كيريك في مقال نشر عام 2006، «بالنظر إلى الوراء، لا أعرف حقًا ما هي خطتهم» لتطوير الشرطة العراقية، بينما اشار موس وروهيد Moss and Rohde إلى «أن سوء التقدير أفسد الخطط الأمريكية للشرطة العراقية.»

(5) Moss and Rohde, «Misjudgments Marred US Plans for Iraqi Police.»

إلى جهاز الشرطة»، على الرغم من أنه من غير الواضح ما إذا كان هذا يشير إلى إن الشرطة التي تم إعادت توظيفها في البداية في العراق أو تم تدريبها في الأردن[1].

تسلط روايات الشرطة العراقية الضوء على ضعف استعدادها وتعرضها للتمرد، ويشير دوبينز وزملاؤه إلى أن غالباً ما كانت الشرطة العراقية تُرهب من قبل الميليشيات المحلية والمتمردين وكانوا متورطين في أنشطة إجرامية[2]، يبدو أن المتمردين استهدفوا الشرطة بشكل منهجي على سبيل المثال يصف نير روزين [هو صحفي أمريكي ومؤرخ للحرب العراقية، ويقيم في لبنان– المترجم] استشهاد عقيد في الشرطة العراقية في (شباط/فبراير 2004) في منطقة سلمية في بغداد كما نوقش في الفصل الثالث[3]، وفي (نيسان/أبريل 2004) حدث تحديان أمنيان متزامنان: الاول حدث عندما استولى المتمردون السنة على الفلوجة وضموا قوات الأمن المحلية إلى جانبهم للقتال ضد جيش التحالف[4]، وفي ذات الوقت استولت القوات الشيعية الموالية للصدر على مقرات للشرطة في النجف والكوفة ومدينة الصدر في مواجهة قوات الأمن العراقية سيئة التجهيز، لاسيما وان هنالك دلالة واحدة على أثر ضعف الموارد عندما شكى قائد شرطة مدينة الصدر إلى مستشار أمريكي بأن الشرطة العراقية «ليس لديها ما يكفي من الاسلحة والرجال».. «ربما يوجد هناك خمسة آلاف قذيفة صاروخية في مدينة الصدر... و[الشرطة] ليس لديهم أي شيء، حتى أن بعض المجرمين لديهم قذائف هاون ونحن لدينا خمسمائة شرطي وثلاثون سترة مضادة للرصاص فقط»[5].

لقد أحبطت الوتيرة البطيئة لتطوير الشرطة وزير الدفاع دونالد رامسفيلد والذي خول بريمر بالسماح للقوات العسكرية الأمريكية بالسيطرة على جهود الإصلاح لتعزيز الموارد المتاحة وبينما قاوم بريمر في البداية اقتراح رامسفيلد بعد تقرير للجنرال كارل ايكنبيري مسؤولية لتدريب الشرطة والذي نُقل في (أيار/مايو 2004) إلى الجيش الأمريكي حيث ظل

(1) Inspectors General, US Departments of State and Defense, «Interagency Assessment of Iraq Police Training.»

(2) Dobbins et al., Occupying Iraq, 79.

(3) Rosen, In the Belly of the Green Bird, 106–8.

(4) كتب روزن أن «شرطة وجنود الفلوجة أخبروه أنهم سيطلقون النار على الأمريكيين إذا دخلوا إلى المدينة، عقب نية مشاة البحرية الأمريكية اجتياح المدينة بعد مقتل المقاولين الأمريكيين، انظر: Rosen, 144.

(5) JON Lee Anderson, «The Uprising: Shia and Sunnis Put aside Their Differences,» New Yorker, April 26, 2004, https://www.newyorker.com/magazine/200403/05//the-uprising.

في وزارة الدفاع حتى عام 2011، وعلى إثر ذلك تم إنشاء فريق تدريب مساعدة الشرطة المدنية (CPATT) ووضعه تحت سيطرة القوات متعددة الجنسيات في العراق[1]، إذ قاوم بريمر بشدة هذا التحول مشيراً إلى أنه «سينقل للعراقيين معارضة مبدأ المعايير والقواعد المدنية ومساءلة الشرطة»[2]، ومن الناحية العملية سيعتمد الجيش الأمريكي إلى حد كبير على نفس المقاول المتمثل بشركة دانيكورب لذلك لم تتغير الجوانب العملية للتدريب بشكل كبير ومع ذلك فإن التركيز تحولت نحو تصور الشرطة كقوة شبه عسكرية يمكن أن تساهم في حملة التصدي للهجوم وليس كقوة شرطة مجتمعية يمكنها فرض القانون واتباع الأعراف الديمقراطية[3].

بدأت سلطة الائتلاف المؤقتة في ربيع عام 2004 مفاوضات مطولة حول حل الميليشيات الموجودة واحتجت الأحزاب السياسية بشدة على القضاء على مليشياتها على سبيل المثال استخدم المسؤولون الأكراد الخطاب القومي وأوضح مسعود بارزاني أن البيشمركة «لم تكن قوة ميليشياوية مثل الأحزاب الأخرى ولكنها رمز للكرامة الكردية وقوة ساعدت في تحرير العراق»[4]، بينما جادل قادة المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق بأن «الأحزاب السياسية والمنظمات المدنية، لا سيما تلك التي لديها خبرة أمنية مثل فيلق بدر يجب أن تتحمل جزءً من عبء المسؤولية عن توفير الأمن»[5]. بحلول (أيار/مايو) تفاوض مسؤولو سلطة الائتلاف المؤقتة على اتفاقية مع جميع الأطراف لحل الميليشيات وإعادة دمجها باستثناء جيش المهدي التابع للصدر والذي لن يتم إدراجه كصاحب مليشيا رسمية «معترف به»، وبناءً على ذلك أصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة الأمر العام رقم 91 لتنفيذ الاتفاقية[6]، ومع ذلك رفضت

(1) Dobbins et al., Occupying Iraq, 69; and Perito, Where Is the Lone Ranger When We Need Him?, 172.

(2) Memo from Paul Bremer to Secretary Rumsfeld, February 3, 2004, available at http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/345/From %20Paul %20Bremer %20re %20Security %20 Assessment %20022004-03-.pdf.

(3) مقابلات مع مسؤول ومحلل أمريكي سابق، واشنطن العاصمة، (آذار/مارس - نيسان/أبريل 2018)؛ وكتاب «عصابات العراق».

(4) Dobbins et al., Occupying Iraq, 316–17

(5) Dobbins et al., 317.

(6) Allawi, Occupation of Iraq, 317–19.

الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والتعاون الامر العام رقم 91 والذي لم يتحقق بالكامل[1]، علاوة على ذلك ليس من الواضح ما إذا كان المسؤولون العراقيون يعتزمون المتابعة فعلاً مع التهديد المحتمل الذي تتعرض له شبكاتهم، وأوضح أحد المستشارين أن رئيس الوزراء المؤقت الجديد (إياد علاوي) كان متردداً لأن «مقدار رأس المال السياسي سيكون باهضًا جداً من أجل التنفيذ الكامل لهذه الخطة وسيكون من الصعب جداً القيام به من منظور عراقي»، في حين أن بعض المليشيات دمجت قواتها في قوات الأمن العراقية على أساس الامر العام 91 ولم يتم حل الميليشيات وظل اختراق الميليشيات لقوات الأمن يمثل تحدياً مستمراً[2].

يبدو أن جهود سلطة الائتلاف المؤقتة قد أزيلت إلى حد ما من التطور الفعلي للشرطة العراقية، ويبدو أن مستشاري سلطة الائتلاف المؤقتة يركزون على المناقشات مع مسؤولين غربيين آخرين داخل المنطقة الخضراء، لاسيما في الأشهر الأولى من الاحتلال إذ جادل أحد المستشارين أن غياب المعارضة العراقية خلال فترة حكم سلطة الائتلاف المؤقتة جعل المشاركة العراقية قليلة في الحكم خلال تلك المدة[3]. اتبعت الوحدات العسكرية المختلفة أيضاً مناهج مختلفة لتطوير الشرطة في مناطقهم، لاسيما وان وزير الداخلية نوري البدران في ظل سلطة الائتلاف المؤقتة لم يمارس تأثيراً كبيراً فعلى سبيل المثال في رسالة واحدة إلى بريمر في (تشرين الثاني/نوفمبر 2003) انتقد البدران قرار استخدام الشرطة العراقية في عمليات مكافحة الإرهاب وبدأ بالإشارة إلى أنه لم تتم استشارته في الموضوع[4].

استقال البدران في (نيسان -أبريل 2004) عندما نقلت سلطة الائتلاف المؤقتة سلطة ادارة الشرطة إلى الأقاليم بسبب اعتراضاته[5]، وكان العامل الآخر هو أن العديد من الأفراد في الوزارة تم الاستعانة بهم من مدينة الصدر القريبة وهذا ما وصفه جوشوا بول بأنه «تسلل من القاعدة إلى القمة» من قبل جيش المهدي[6]، إذ أدى الفصل بين صنع السياسة في سلطة

(1) Dobbins et al., Occupying Iraq, 319–20.

(2) Gangs of Iraq»

(3) Gangs of Iraq»; and interview with former CPA officials, 2015.

(4) Letter to H.E. L. Paul Bremer from the Ministry of Interior, November 24, 2003, CPA, copy with author.

(5) Perito, «Coalition Provisional Authority's Experience,» 5; and Sherman and Paul, «Role of Police,» 231–32.

(6) Paul, «Estimation of the Internal Politics.»

الائتلاف المؤقتة وتطوير الشرطة على الأرض إلى تقويض قدرتها على تشكيل الشرطة ووزارة الداخلية ومن المحتمل أن تكشفت جزئياً بسبب نقص مستشاري الشرطة[1]، بينما أحرزت سلطة الائتلاف المؤقتة تقدماً خلال مدة ولايتها وتمكنت من نقل السلطة إلى الحكومة العراقية في (حزيران/يونيو 2004) وظلت هنالك مشاكل خطيرة. بشكل عام قُمتُ بتقييم جودة الشرطة العراقية على أنها (3 درجات من 9):

- الفعالية (درجة واحدة من 3): زاد التحالف بسرعة من حجم قوات الشرطة ولكن ظلت هناك مشاكل كبيرة بما في ذلك ضعف الاحتفاظ بالتدريب من الضباط والتركيز على تدريب القوات شبه العسكرية على الشرطة الديمقراطية.
- المساءلة (درجة واحدة من 3): كانت مساءلة الشرطة إشكالية للغاية إذ منعت السيطرة السيادية الفعّالة لسلطة الائتلاف المؤقتة المسؤولين العراقيين من القيام بممارسة الرقابة، ولم تكن الإحصاءات المتعلقة بالتوازن العرقي للشرطة متاحة على الرغم من أن الروايات المذكورة أعلاه تشير إلى تزايد هيمنة العناصر الشيعة في الشرطة داخل المؤسسات الأمنية.
- سيادة القانون (درجة واحدة من 3): الإجراءات الداخلية لضمان الامتثال للقانون بدت إشكالية أو غير موجودة وأشارت بعض الروايات إلى استمرار الفساد وضعف فرز المجندين[2].

(1) انظر:

Joel Wing, «American Negligence in Iraq, or How the United States Failed to Plan for Securing the Country: Part One of a Two Part Interview with Jerry Burke, Former Advisor to the Baghdad Police and Interior Ministry,» February 9, 2012, https://musingsoniraq.blogspot.com/201202//american-negligence-in-iraq-or-how.html.

(2) Dobbins et al., Occupying Iraq, 158; and Moss and Rohde, «Misjudgments Marred US Plans for Iraqi Police.»

المرحلة الثانية: الانسحاب لينهض العراقيون: قيادة التدريب الأمني متعدد الجنسيات - العراق والشيعة (تموز/يوليو 2004- شباط/فبراير 2007)

ضاعف التحالف تركيزه على بناء حجم قوة الشرطة لتحمل مسؤولية أكبر بعد انتهاء عمل سلطة الائتلاف المؤقتة، إذ عين الجنرال كيسي قائداً جديداً للجهد العسكري للتحالف والذي كان يأمل في تسريع تطوير القوات العراقية للمساهمة في مهمة مكافحة التمرد مع إعطاء أولوية أقل لبناء شرطة ذات مهام مجتمعية، وبناءً على تجربته في البلقان وتماشياً مع نظرية الاعتماد على المسار خشي كيسي أيضاً أن توفير الأمن من قبل القوات الأمريكية من شأنه أن يقلل من الحوافز لدى العراقيين[1]، وتحت قيادة كيسي تولى الفريق ديفيد بترايوس قيادة فريق تدريب الأمن متعدد الجنسيات في العراق والذي كان مسؤولاً عن تطوير الشرطة وقوات الأمن العراقية الأخرى[2]، إذ زاد تمويل تدريب قوات الأمن بشكل سريع مع تخصيص الكونغرس 3.24 مليار دولار في السنة المالية 2004 و5.3 مليار دولار في السنة المالية 2005[3].

استلمت الحكومة العراقية المؤقتة السلطة في (حزيران/يونيو 2004) برئاسة رئيس الوزراء إياد علاوي وتولى فلاح النقيب وهو عربي سني منصب وزير الداخلية، وسعى النقيب في (كانون الثاني/يناير 2005) إلى توسيع حجم الشرطة بسرعة وتوفير قدرات قتالية أكبر لمواجهة الجماعات الشيعية والسنية المتطرفة والمسلحة بشكل متزايد والسعي إلى إرساء الأمن. كانت إحدى أولويات النقيب هو إنشاء وحدات شبه عسكرية موالية له شخصياً وخارج التسلسل الهرمي العادي بما في ذلك وحدات الكوماندوز [القوات الخاصة – المترجم) وافواج حفظ النظام العام، إذ تكونت القوات الخاصة التي قادها عدنان ثابت [وهو إبن عم فلاح النقيب] بشكل أساسي من السنة الذين كانوا جزءاً من الجيش في ظل النظام السابق ولكن كان لديهم توجه سياسي أكبر غير طائفي[4]، لاسيما وان المستشارون الأمريكيون اعتقدوا أن

(1) Casey, Strategic Reflections, 38–39, 58.

(2) Gordon and Trainor, Endgame, 88–94.

(3) Jones et al., Establishing Law and Order after Conflict, 128; and Curt Tarnoff, «Iraq: Reconstruction Assistance,» Congressional Research Service, August 7, 2009, 3, 10

(4) يوضح علي علاوي (وهو أيضًا ابن عم رئيس الوزراء) أن الحكومة الجديدة اتبعت سياسة تجاه قوات الأمن تقوم على أساسين، «الاعتماد على نطاق واسع على الضباط المهنيين» من النظام السابق و«الاعتماد على الانتماءات العشائرية والعشائر من اقارب اعضاء الحكومة المؤقتة الرئيسيون وإغراق قوات الأمن العراقية الجديدة بهؤلاء المجندين»، انظر:

Allawi, Occupation of Iraq, 319.

القوات الخاصة فعالة للغاية/كما أوضح أحد المستشارين على عكس الشرطة الأخرى «لقد عملوا معاً»[1]، وعلى الرغم من استمرار ورود تقارير عن انتهاكات حقوق الإنسان اعتقد مسؤولو التحالف أن ما يقرب من خمسة آلاف من أفراد القوات الخاصة يمكن أن يساعدوا في توفير الأمن وقد تم تزويدهم في نهاية المطاف بالأسلحة والمساعدة[2].

وصل تحالف سياسي شيعي إلى السلطة بعد انتخابات (كانون الثاني/يناير 2005)، وأصبح إبراهيم الجعفري رئيساً للوزراء، وفي هذه الفترة جعل المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق [وهو عنصر أساسي في الائتلاف الشيعي] السيطرة على وزارة الداخلية على رأس أولوياته ونجح في ذلك إذ تم تعيين بيان جبر وزيراً للداخلية ووفقاً لاحد الروايات فأن المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، ولا سيما أعضاء ميليشيا بدر المرتبطين به قد شعروا «بالتهديد من القوات الخاصة وفرصة لاستخدامهم لتوطيد سلطتهم وتحقيق أجندتهم»[3]، وبدأ وزير الداخلية بيان جبر بإزاحته قيادات مغاوير الشرطة الخاصة وافواج حفظ النظام العام وهي نفس الوحدات التي استخدمها النقيب ولكن بدلاً من ذلك تأكد من ولائها للمجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق وبدر، كما قامت وزارة الداخلية بتجنيد العناصر الشيعية بسرعة «العديد منهم مباشرة من الميليشيات» في الوحدات الموجودة والوحدات الجديدة التي تم تشكيلها[4]، إذ يقدر جوشوا بول أن ما بين ألفين إلى سبعة عشر ألف من عناصر بدر انتموا إلى الشرطة الوطنية والتي كانت القوات الخاصة جزء منها في تلك الفترة[5].

بدأت قوات وزارة الداخلية بحلول أواخر عام 2005 وأوائل عام 2006 في تطوير سمعتها الوحشية ضد السنة، وكما كتب روبرت بيريتو عن فترة ولاية بيان جبر قائلاً: «عمل أعضاء قوات الشرطة العراقية وقوات المغاوير كفرق موت واختطفوا وسجنوا وعذبوا وقتلوا السنة»،

(1) مقابلة مع مستشار أمريكي سابق، وانظر ايضاً:

Daniel Scher, interview with Matthew Sherman, Innovations for Successful Societies, Princeton University, July 9, 2008, https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/interviews/transcripts /3257/Matthew_Sherman.txt

(2) Allawi, Occupation of Iraq, 319; Perito, «Coalition Provisional Authority's Experience,» 5; Gordon and Trainor, Endgame, 114, 140; and Peter Maass, «The Salvadorization of Iraq,» New York Times Magazine, May 1, 2005

(3) مقابلة مع مستشار أمريكي سابق، (نيسان/ابريل 2018)، واشنطن العاصمة.

(4) Gordon and Trainor, Endgame, 140–47.

(5) Paul, «Estimation of the Internal Politics,» 19.

إذ أفاد عراقيون أن مسلحين في الزي الرسمي اختطفوا الناس بشكل روتيني من منازلهم وسياراتهم وفي حالة صارخة وعلى وجه الخصوص من على أسرتهم في المستشفى»[1]. كتب بول: «ليس هناك شك في ذلك كانت هذه الفرق في الواقع بعض عناصر الميليشيات الشيعية الجديدة داخل القوات الخاصة»، كما يجادل بأنهم كانوا تحت «التسلسل القيادي إن لم يكن السيطرة الفعلية» لكبار قادة الشرطة الوطنية المرتبطين ببدر[2]، ومن خلال تولي قيادة وزارة الداخلية وتجنيد أعضاء الميليشيات في الشرطة تمكن المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق والمتشددون في بدر من السيطرة على الشرطة بما في ذلك القوات الخاصة والقوات النظامية واستخدامها لمتابعة أجندتهم.

وجدت القوات الأمريكية في (تشرين الثاني/نوفمبر 2005) أن مسؤولًا شيعياً والمعروف بالمهندس أحمد وهو عنصر تابع لقوات بدر والذي كان يعمل في قسم الاستخبارات في وزارة الداخلية كان يعمل على إدارة مخبأ سري تحت الأرض إذ تم احتجاز وتعذيب أكثر من مائة سجين وكان السجناء في المقام الأول من السنة وإن لم يكن حصرياً قد شاركوا هم أو أفراد من عائلاتهم في الهجمات على الشيعة خلال نظام صدام حسين، لاسيما وان اعتقال أفراد من النظام السابق يشير إلى دوافع منظمة بدر التي قدمت وسيلة للانتقام من ازلام النظام السابق والحد من نفوذهم في العراق الجديد، وقد قلل بيان جبر من شأن الانتهاكات وأشار إلى وجود سجناء شيعة[3]، ومع ذلك ومع تصعيد العنف الذي نفذه المتمردون السنة ضد الشيعة والشرطة الشيعية ضد السنة انتشر العنف الطائفي بسرعة في المناطق المختلطة، لا سيما بعد تفجير مرقد الإمام العسكري في سامراء في (شباط/فبراير 2006)[4].

أدرك التحالف حجم التحديات مع الشرطة فعلى سبيل المثال أعلن السفير الامريكي في بغداد زلماي خليل «بأن عام 2006 هو عام الشرطة في العراق»[5]، ومع ذلك كان التحالف غير

(1) Perito, Where Is the Lone Ranger When We Need Him?, 177.

(2) Paul, «Estimation of the Internal Politics,» 19.

(3) Gangs of Iraq.

(4) مقابلات مع مستشارين وضباط أميركيين سابقين، (آذار/مارس) و(أبريل /نيسان) 2018، واشنطن العاصمة.

(5) Jim Garamore, «Ambassador Says 2006 to Be 'Year of Police' for Iraq,» American Forces Press Service, December 20, 2005, http://web.archive.org/web/20141211071743 /http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=18495.

قادر وإلى حد ما غير مهتم بالتعامل مع الاستقطاب والانتهاكات التي مارسها الشيعة من خلال جهاز الشرطة مما يعني أن جهود التحالف بشكل عام لا تشكل تهديداً كبيراً للشبكات الشيعية وكما يؤكد الاقتباس لوزير الدفاع الامريكي رامسفيلد في افتتاح هذا الفصل بأن المهمة الأساسية لبعثات التحالف كانت زيادة عدد الشرطة وليس لضمان محاسبتهم أو التزامهم بسيادة القانون، وبالمثل يوضح ماثيو شيرمان مستشار وزارة الداخلية: «كانت مهمة الجنرال بترايوس هي تدريب وتجهيز 135000 فرد وتم ذلك بالفعل ولكن مساءلة هؤلاء الأفراد هي أيضاً عنصر أساسي تم إغفاله»[1]، إذ ارتفع عدد رجال الشرطة المدربين والمجهزين بشكل سريع كما هو مبين في الجدول (5.5) بينما ظلت جودة الشرطة موضع تساؤل وكذلك ما إذا كانت لا تزال موجودة في الخدمة[2]. علاوة على ذلك تميل المقاييس المعتمدة لتقييم جودة الشرطة أن تكون هي نفسها بالنسبة لوحدات المشاة الأمريكية مثل الأفراد الموجودين والتدريب وتوافر المعدات وليس الإحصائيات ذات الصلة بشرطة مجتمعية القوة مثل تعليم الموظفين أو الشكاوى أو الاعتقالات[3]، وحتى مع ارتفاع إنفاق الولايات المتحدة على الشرطة استمرت الفجوات في الإمدادات والمعدات الأساسية، وأشار أحد المستشارين إلى أن الشرطة العراقية تحمل عادة أقل من عشرين طلقة من الذخيرة بسبب الإجراءات التي فرضتها الولايات المتحدة وكانت النتيجة أن المتمردين كان بإمكانهم اتباع تكتيك معياري بإطلاق النار على وحدة الشرطة حتى نفاد الذخيرة ثم اجتياح الموقع[4].

(1) Gangs of Iraq.»

(2) Jones, «Report of the Independent Commission» (hereafter, Jones Report), 91.

(3) مقابلات مع مستشارين وضباط أميركيين سابقين، آذار (مارس) وأبريل (نيسان) 2018، واشنطن العاصمة.

(4) مقابلة مع ضابط أمريكي سابق، آذار/مارس 2018، واشنطن العاصمة.

ملاحظة: لا تستخدم تقارير وزارة الدفاع المقدمة إلى الكونجرس نفس المقاييس باستمرار، على سبيل المثال، أوضح ملف تقرير وزارة الدفاع في (تشرين الثاني/نوفمبر2006) أنه «من غير الواضح عدد القوات التي دربتها فريق التحالف وهل مازالوا موظفين لدى وزارة الداخلية ام تسربوا من الخدمة، أو ما هي النسبة المئوية من عدد الشرطة البالغ 180.000 الذين دربهم التحالف (مدربين ومجهزين) أن يكونوا مدرجين في كشوف رواتب وزارة الداخلية، علاوة على ذلك، يفترض ان هذه التقارير قد تابعت التغيرات الهيكلية في وزارة الداخاية واعادة الهيكلة والدمج في بعض الاحيان، مثل استحداث مديرية حماية المنشآت والتي تم تأسيسها في (اذار/مارس 2009)، انظر:

CPATT = Civilian Police Assistance Training Team; DoD = Department of Defense; MoI = Ministry of Interior.

	تموز 2005	تشرين الاول 2005	تشرين الثاني 2006	ايلول 2008	اذار 2009	حزيران 2010
جهاز الشرطة العراقية (عنصر مدرب ومسلح)	62000	67500	135000	192028	-	297000
الشرطة الوطنية العراقية (العدد الكلي)	-	-	29000	39739	43000	43000 شرطة اتحادية
وزارة الداخلية (عنصر مدرب ومسلح)	-	104300	188200	276582	-	-
عدد المنتسبين في وزارة الداخلية*	-	-	-	-	486000	464000

المصدر: وزارة الدفاع الامريكية: «قياس الاستقرار والأمن في العراق»، تقارير إلى الكونغرس، 2005-10،
https://archive.defense.gov/home/features/Iraq_Reports/Index.html

واجهت قوات التحالف معارضة أكثر حدة بالإضافة إلى المعارضة البيروقراطية التي واجهتها في الماضي، لاسيما عندما كان هناك جهد أكبر لبناء شرطة أكثر فاعلية وغير طائفية إذ أشار أحد الضباط الأمريكيين السابقين بأن الارتال الامريكية التي رافقت مجندي الشرطة المتوجهة إلى مراكز التدريب في عام 2005 كانت تتعرض بشكل روتيني للهجوم من قبل الانتحاريين مما أدى في بعض الحالات إلى وقوع إصابات جسيمة، لاسيما وان الثقة كانت ضعيفة بين عناصر قوات التحالف والعراقيين عملوا معاً، وبسبب نمط الهجمات عن طريق العبوات الناسفة اعتقد أفراد التحالف أن هناك مخبرين داخل قوات الأمن العراقية، إذ تم استهداف مستشاري الشرطة الأمريكية أنفسهم في بعض الأحيان بما في ذلك ووفقاً لإحدى الروايات من قبل الميليشيات الشيعية بتشجيع من إيران بينما كان من الصعب التأكد من السبب الدقيق لهجمات معينة، كان من الواضح أن الجماعات السنية والشيعية بما في ذلك جيش المهدي سعت إلى تقويض جهود التحالف لتطوير الشرطة[1].

بقي عدد قليل من مستشاري الشرطة في الميدان بالنسبة لحجم الشرطة العراقية بالمقارنة مع وجود أربعة آلاف مستشار في كوسوفو والتي بلغ عدد سكانها مليونين نسمة فقط، وبحلول منتصف عام 2005 كان هناك خمسمائة ضابط اتصال شرطة دولي في العراق مع حجم سكانه

(1) مقابلات مع ضباط ومستشارين أمريكيين سابقين، آذار/مارس ونيسان/أبريل 2018، واشنطن، العاصمة؛ انظر أيضاً:

Gordon and Trainor ،Endgame ،chap. 9.11-

البالغ 28 مليون[1]، والذي زاد لاحقًا إلى تسعمائة مستشار وبدأ التحالف بنشر فرق الشرطة الانتقالية (PTTs) وهي مزيج من الأفراد العسكريين والمدنيين الأمريكيين وحتى أواخر عام 2006 كان عدد هؤلاء المستشارين 177 عنصر، وكان هؤلاء المستشارون محدودون للغاية في قدرتهم على المشاركة في جميع أنحاء البلاد نظراً للتحديات الأمنية والسياسية[2]، إذ أكد أحد المستشارين السابقين في محافظة ديالى أنه لا يمكن للأفراد الأمريكيين في كثير من الأحيان زيارة مراكز الشرطة العراقية «حلبة الركوب» إلا بشكل متقطع بدلاً من إحضار الأفراد إلى داخل تلك المواقع بسبب المخاوف الأمنية والعدد المحدود من الموظفين المتاحين، وربما لعبت معارضة رئيس الوزراء علاوي المبكرة في نشر فرق الشرطة الانتقالية في مراكز الشرطة المحلية دوراً أيضاً[3]، إذ سلط مستشار سابق الضوء أيضاً على الجودة المختلطة لأعضاء فرق الشرطة الانتقالية حيث كان العديد من الأفراد العسكريين الأمريكيين الذين عملوا فيها ممن خدموا سابقاً في تخصصات عسكرية أخرى مثل المدفعية وقد تلقوا على الأكثر إعادة تدريب لبضعة أشهر[4]، وعلى المستوى الوزاري كتب روبرت بيريتو: «أن مستشاري التحالف كانوا محصورين في الطابق العلوي من المبنى يحتسون الشاي وصاغوا البيانات باللغة الإنجليزية ولم يكن لهم تأثير على العراقيين»[5]، وكانت النتيجة أن قوات التحالف وجهودها لم تتمكن بسهولة من مراقبة الشرطة العراقية ولم تكن قادرة على تشكيل تطور في جهاز الشرطة أو منع معظم الانتهاكات.

تولت حكومة جديدة السلطة في العراق في (أيار/مايو 2006)، واصبح نوري المالكي من حزب الدعوة رئيسا للوزراء وترك جبر وزارة الداخلية ليصبح وزيرا للمالية ويوضح راثميل أنه في البحث عن وزير داخلية جديد: «كان ذلك واضحاً [للولايات المتحدة والمملكة المتحدة

---

(1) Inspectors General US Departments of State and Defense, «Interagency Assessment of Iraq Police Training,» 37–44; and Dobbins et al., Europe's Role in Nation-Building, 246.

(2) مقابلة مع مستشار شرطة أمريكي سابق، (آذار/نوفمبر 2006)، تقرير إلى الكونغرس في وفقًا لقانون الاعتمادات لعام 2007 (القسم 9010)، 33، انظر:
https://archive.defense.gov/pubs/pdfs/9010Quarterly-Report-20061216.pdf. 133

(3) مقابلة مع مستشار شرطة أمريكي سابق، (آذار/مارس 2018)، واشنطن العاصمة؛ انظر:
Casey, Strategic Reflections, 58.

(4) مقابلة مع مستشار شرطة أمريكي سابق، (آذار/مارس 2018)، واشنطن العاصمة.

(5) Perito, «Coalition Provisional Authority's Experience,» 179–81.

وتحالف المالكي] أن توطيد سيطرة فيلق بدر على الوزارة سيكون كارثياً على التوازن السياسي الداخلي للعراق»، ومن ثم كتب: «الحل الوسط الذي تم التوصل إليه كان تعيين شخصية سياسية ضعيفة ذات سمعة إدارية تكنوقراط (جواد البولاني) ولكن مع الاحتفاظ بسلطة حزب الدعوة بدل فيلق بدر [التابعة للمجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق] والنواب الأكراد (الحزب الديمقراطي الكردستاني)»[1]، ومع ذلك وحتى بعد تعيين البولاني استمرت الانتهاكات السافرة من قبل الشرطة الوطنية العراقية وعلى الرغم من جهود التحالف المتزايدة لـ «إعادة تشكيل» الشرطة الوطنية العراقية مما يعني استبدال القيادة وإعادة تدريب بقية القوات.

في إحدى الحالات اللافتة للنظر في (تشرين الثاني/نوفمبر 2006) وجد الضباط الأمريكيون دليلاً على ذلك رجال يرتدون زي الشرطة الوطنية اختطفوا أكثر من مائة شخص من وزارة التعليم العالي[2]، وبالنظر إلى أولوية الانتقال إلى السيطرة العراقية يمكن للشرطة الوطنية العراقية تأكيد امتياز العمل بشكل مستقل وحتى عندما سعى التحالف إلى زيادة إشرافه وجدت الشرطة العراقية طرقاً للتهرب من مراقبة التحالف، وقد أشار جوردون وترينر إلى ذلك بأنه أمام التدقيق من قبل أفراد القوات المسلحة الأمريكية «فإن الشرطة الوطنية لعبت على الورقة الرابحة بإصرارهم على أن لديهم الحق في إجراء عمليات مستقلة إذ بدأت الشرطة في الخروج ليلاً لتجميع السنة دون تنسيق [مع العناصر الامريكية]»[3].

يبدو أن السبب الرئيسي للتطور الضعيف للشرطة العراقية هو جهود الشيعة لاستمالة الشرطة واستخدامها لارتكاب أعمال عنف خارجة عن القانون. وقد سجلتُ انخفاضاً بمقدار نقطة واحدة في الجودة للفترة من عام 2005 إلى أوائل عام 2007 بسبب النمو مشاكل المساءلة:

- الفاعلية (درجة واحدة من 3): بينما كان عدد الشرطة يتزايد ولم يستطيعوا التصدي للتمرد المستمر أو ضمان الأمن بشكل كاف.

(1) Rathmell, «Fixing Iraq's Internal Security Forces,» 7; see also Gordon and Trainor, Endgame, 195–98.

(2) Gordon and Trainor, Endgame, 226–27; and Jim Garamone, «Violence, Progress Coexist in Iraq, Casey Says,» DoD News, October 10, 2006, http://archive.defense.gov /news/NewsArticle.aspx?ID=1533. 138 Gordon and Trainor, Endgame, 225.

(3) Gordon and Trainor, Endgame, 225.

- المساءلة (صفر من 3): تم التحكم بالشرطة من قبل الميليشيات الشيعية وشاركت في العنف ضد السنة.
- سيادة القانون (درجة واحدة من 3): على الرغم من الجهود المبذولة لتطوير النظام القانوني العراقي لا تزال هناك مشاكل روتينية تتعلق بالامتثال للقانون وخاصة فيما يتعلق بالعنف الطائفي.

المرحلة الثالثة: زيادة القوات والتحديات المستمرة في بناءً الشرطة العراقية 2007-2011.

عندما تولى الجنرال بترايوس قيادة القوات متعددة الجنسيات في العراق ابتداءً من (شباط/فبراير 2007) تقريبًا، بدأ التحالف استراتيجية «زيادة القوات» إذ أرسلت الولايات المتحدة ما يقرب من 30 ألف جندي إضافي إلى العراق وتم نشر قوات التحالف للتفاعل عن كثب مع العراقيين وتحمل المسؤولية المباشرة لحمايتهم وعلى النقيض من التأكيد المسبق على الانتقال إلى السيطرة العراقية، سعى التحالف إلى تجنيد السنة بمن فيهم المتمردون السابقون في قوات الأمن أو الميليشيات الموالية للحكومة المعروفة باسم [أبناء العراق]، وبحلول أواخر عام 2007 من تم تجنيد أكثر 100000 سني من هذه المجموعات[1]، وبعد (تشرين الاول/أكتوبر 2007) تراجعت قوات التحالف من ذروتها البالغة 183000 إلى 110000 في نهاية عام 2009، وإلى50000 بحلول نهاية (أب/أغسطس 2010) وتم الانسحاب بالكامل بحلول (كانون الاول/ديسمبر 2011)[2].

استمرت مطالب التحالف في التركيز على الشرطة لتوسيع حجمها وإلى حد ما على إنشاء قوة شرطة أكثر تمثيلا من خلال تجنيد السنة وحتى في ذروة [زيادة القوات] بناءً على الاشخاص الموجودين والمعرفة العامة بالجدول الزمني للمشاركة الأمريكية، إذ لا يمكن للجهود التي تقودها الولايات المتحدة أن تهدد بشكل واقعي سيطرة الشيعة على الشرطة

(1) Biddle, Friedman, and Shapiro, «Testing the Surge,» 22–25. 141 See also Gordon and Trainor, Endgame, chap. 25.

(2) Michael O'Hanlon and Ian Livingston, «Iraq Index,» Brookings, January 31, 2012 [dated 2011 in error], https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/201607/ /index20120131.pdf; see also Brennan et al., Ending the U.S. War in Iraq, 67–69.

في جميع أنحاء العراق. كما نناقش أدناه دعم القادة الشيعة عموماً جهود الولايات المتحدة للحد من العنف من خلال تضييق الروابط مع المتمردين النشطاء من قبل المتطرفين السنة والميليشيات الشيعية[1]، ومع ذلك وفي بعض الجوانب هددت الإستراتيجية الأمريكية بالفعل شبكات الزبائنية الشيعة والسيطرة الطائفية على الشرطة، لا سيما خطة توظيف أعضاء سنّة من [أبناء العراق] في الشرطة في المناطق المختلطة. تتنبأ نظرية المعارضة المحلية بمعارضة خاصة فعالة من قبل الشيعة في هذه الحالات، وهذا ما حدث.

انخفض العنف في العراق بحلول منتصف عام 2007 على الأقل ضد قوات التحالف وقد حدد المراقبون مجموعة من الأسباب بما في ذلك بدء التعاون السني مع التحالف والحضور الأكبر للقوات الأمريكية والتغيرات الديموغرافية الناتجة عن العنف الطائفي ورحيل قوات التحالف عن بعض مناطق العنف[2]، إذ خططت القوات الأمريكية لتعزيز هذا التقدم من خلال دمج المزيد من السنة في قوات الأمن الأمر الذي كان من المأمول أن يحسن المساءلة ويزيد الدعم السياسي السني للحكومة.

كان هناك تباين كبير في كيفية تطور الشرطة عبر مناطق مختلفة من العراق على سبيل المثال أشارت إحدى المقالات في عام 2008 إلى ولاء الشرطة المحلية في كركوك شمال العراق للفصائل السياسية الكردية وأنشطتها الظاهرة ضد الأقلية التركمانية[3]، فضلًا عن وجود صراع كبير في البصرة بين القوات التي يهيمن عليها الشيعة مما أدى إلى طرد المئات من ضباط الشرطة لولائهم للجيش المهدي والتي قاتلت القوات الحكومية[4]، أما في المناطق التي يهيمن عليها السنة مثل الأنبار تم دمج المجموعات شبه العسكرية السنية في الهيكل الرسمي من خلال إنشاء «وحدات الاستجابة للطوارئ» التي قدمت التقارير إلى قائد شرطة

(1) انظر:

Gordon and Trainor, Endgame, chap. 25.

(2) Biddle, Friedman, and Shapiro, «Testing the Surge»; and interviews with US officers and advisers, March–April 2018, Washington, DC

(3) Richard A. Oppel Jr., «Kurdish Control of Kirkuk Creates a Powder Keg,» New York Times, August 18, 2008.

(4) Stephen Farrell and Qais Mizher, «Iraq Dismisses 1,300 after Basra Offensive,» New York Times, April 14, 2008.

المحافظة ودفع رواتبهم من وزارة الداخلية[1]، يقدر أحد المحللين أن عشرين ألفاً سنياً تم دمجهم في وزارة الداخلية ووحدات الشرطة الرسمية في الأنبار خلال منتصف عام 2006 إلى عام 2007 [2]، لاسيما وان رئيس الوزراء المالكي وكما أوضح غوردون وترينر: «كان منفتحاً على قدر ضئيل من التعاون مع القبائل السنية على الأقل في الأنبار البعيدة» والذي يعني إن وجود عدد قليل من الشيعة سيشكل تهديداً ضئيلًا للسيطرة الشيعية على قوات الأمن في باقي أنحاء العراق[3].

كان القادة الشيعة أقل رغبة بكثير في دمج السنة في وزارة الداخلية في المناطق العرقية المختلطة خوفاً من التنازل عن السيطرة على قوات الأمن على سبيل المثال، إذ أشار مستشار سابق إلى أنه في البلدات الأقرب إلى بغداد، لاسيما الفلوجة يميل السنة إلى التجنيد في ميليشيات [أبناء العراق] التي تمولها الولايات المتحدة بدلاً من وزارة الداخلية[4]، إذ روى ضابط أمريكي سابق في منطقة معظمها من السنة عن المقاومة التي ابداها مسؤولي وزارة الداخلية «الذين يتحدثون بسلاسة» إلى تجنيد أعضاء أبناء العراق في عام 2007 و2008، وأوضح أنه «كان هناك ما يكفي من الدفع والجذب لدرجة أنني ضللت معتقداً أنه كان هناك تقدم لكن لم يحدث شيء على الإطلاق» في رأيه.. إن ضباط الشرطة السنة «لن يتم تعيينهم أبداً»[5]، تقدم هذه الرواية مثالاً واحداً على كيف تمكّن المسؤولون في وزارة الداخلية من تأخير إصلاح الشرطة وتقويض تطوير قوة متعددة الأعراق بصورة أكبر حتى في ذروة زيادة القوات.

كان للتحالف نفوذاً محدوداً أيضاً داخل بيروقراطية الوزارة والتي ظلت منقسمة بين الجماعات الشيعية المتنافسة وهذا ما اشار الية راثميل عام 2007 قائلاً: «لا يكفي القول إن الوزارة» خاضعة لسيطرة الشيعة «أو حتى» لسيطرة حزب الدعوة والمجلس الأعلى للثورة الإسلامية، إذ كان المجلس الأعلى للثورة الإسلامية الذي أصبح الآن المجلس الإسلامي العراقي الأعلى يبتعد تدريجياً عن فيلق بدر منذ عام 2003 وفي وزارة الداخلية من الواضح أن بدر هي صاحبة اليد العليا مع كبار الضباط بدرجات متفاوتة مع الولاء للقيادة السياسية للمجلس

(1) Gordon and Trainor, Endgame, 253.

(2) مقابلات مع مستشار أمريكي سابق، (آذار/مارس) – (نيسان /أبريل) 2018، واشنطن العاصمة.

(3) Gordon and Trainor, Endgame, 252.

(4) مقابلات مع مستشار أمريكي سابق، (آذار/مارس) – (نيسان /أبريل) 2018، واشنطن العاصمة.

(5) مقابلة مع ضابط أمريكي سابق، (آذار /مارس 2018)، واشنطن العاصمة.

الاسلامي الاعلى»[1]، وبالمثل أشارت مقالة في صحيفة لوس أنجلوس تايمز في عام في (تموز/ يوليو 2007) إلى «أن وزارة الداخلية مقسمة بين فصائل مختلفة وفي طوابق مختلفة»: «الوكالة الإدارية في الطابقين الثالث والخامس هي مجال نفوذ حزب الدعوة الإسلامية الذي يتزعمه رئيس الوزراء نوري المالكي.... والطابق السادس والذي يضم قوات شرطة الحدود ومديرية الجرائم الكبرى خاضعة إلى ميليشيا بدر.. وقد أشاد بعض المسؤولين الغربيين برئيسها نائب الوزير أحمد الخفاجي باعتباره إدارياً فعالاً ويشتبه آخرون في أنه يدير سجوناً سرية، اما الطابق السابع وهو وكالة الاستخبارات الاتحادية حيث تتصارع فيه منظمة بدر والجماعات الكردية المسلحة من أجل السيطرة عليه»[2]، هذه الأحزاب والجماعات لم تعمل فقط على الحد من نفوذ السنة ولكن أيضًا تنافسوا على الموارد والسيطرة فيما بينهم[3].

بينما واجهت وزارة الداخلية مشاكل إدارية بما في ذلك عدم القدرة على تنفيذ ميزانيتها كان هناك بعض القدرات الموجودة داخل الوزارة[4]، إذ يشير بول على سبيل المثال إلى درجة من الاستقرار في وزارة الداخلية لأنه: «يصب في مصلحة الحكومة واللاعبين السياسيين الرئيسيين الذين لهم تأثير على وزارة الداخلية بأن تكون الوزارة هيئة فاعلة وقادرة»، ويضيف بول أيضاً إلى المجالات التي شارك فيها الوزير والإدارات التابعة له والتي تمثل قدرة أكبر من المصلحة مثل «جانب الموارد البشرية في التوظيف والتدريب»[5].

بالنظر إلى التحديات السياسية التي تواجه تطوير وزارة الداخلية وحتى مع كفاءة قوات التحالف المعدة جيداً ستكافح من اجل تحقيق التقدم، ومن الناحية العملية واجهت جهود إصلاح الشرطة التابعة للتحالف أيضاً مشكلات بيروقراطية وموارد أكبر كما هو مفصل في دراسة أجريت في (ايلول/سبتمبر 2007) بقيادة الجنرال المتقاعد جونز وحتى مع زيادة عدد الجنود أشار التقرير إلى أنه لمساعدة أكثر من 230000 ضابط شرطة، إذ اعتمد فريق تدريب مساعدة الشرطة المدنية «ما يزيد قليلاً عن 900 مستشار شرطة دولي وما يقرب من 3500

(1) Rathmell, «Fixing Iraq’s Internal Security Forces,» 8. 156 Jones Report, 99. 157 Jones Report, 100. 158 Jones Report, 88.

(2) Ned Parker, «Interior Ministry Mirrors Chaos of a Fractured Iraq,» Los Angeles Times, July 30, 2007, http://articles.latimes.com/2007/jul/30/world/fg-interior30.

(3) Jones Report, 90.

(4) Jones Report, 90.

(5) Paul, «Estimation of the Internal Politics,» 24–25.

عسكري لكل فرد يخدمون في فرق الشرطة الانتقالية»[1]، وعلى الرغم من الإنفاق الأمريكي الكبير إلا أن الأنباء اشارت إلى أن الشرطة ما زالت غير مجهزة وتفتقر إلى أكثر من الأسلحة النارية والمركبات الأساسية، كما واجهت جهود الولايات المتحدة تحديات بيروقراطية كبيرة، وبحلول عام 2007 كان خمسة جنرالات مختلفين قد تولى قيادة فريق تدريب مساعدة الشرطة المدنية منذ إنشائها وقد أوضح احد المستشار أنه «لم يكن لدينا أربع سنوات حتى نتمكن من تنفيذ خطة التدريب لقد قمنا بتنفيذ خطة تدريب مدتها عام واحد أربع مرات متتالية»[2].

كما تولى الضباط العسكريون الشباب قيادة فرق الشرطة الانتقالية بدلاً من كبار مستشاري الشرطة كبار السن المدنيين المتقاعدين في الفريق، وبحسب أحد الروايات قيل إن هذا أضر بمصداقية تلك الفرق مع العراقيين والذين كانوا ميالين إلى ابداء احترام أكبر للمستشارين الأكبر سناً[3]، وعلى المستوى الوزاري واعتبارًا من منتصف عام 2007، قام كبير المستشارين بزيارة وزارة الداخلية عدة مرات في الأسبوع في أحسن الأحوال و«عندما يزور المسؤولون الغربيون الوزارة فإنهم كثيراً ما ارتدوا الدروع الواقية للبدن والتحرك فقط تحت حراسة مدججة بالسلاح»[4]، لاسيما وان هذا الفصل الجسدي جعل من الصعب على مسؤولي التحالف تقديم المشورة والإرشاد.

انخفض وجود القوات في العراق على مدى السنوات الأربع التالية بعد بلوغ حجم تلك القوات في ذروتها 183000 عنصر من قوات التحالف في (تشرين الاول/أكتوبر 2007)، لاسيما مع تولي الجيش الأمريكي العبء من الحلفاء الآخرين إذ تفاوضت الولايات المتحدة والعراق على اتفاقية أمنية خلال عام 2008 والتي دخلت حيز التنفيذ في (كانون الثاني/يناير 2009)، حيث نصت بأن على الولايات المتحدة الانسحاب من المدن العراقية بحلول (حزيران/يونيو 2009) وأن تغادر جميع القوات الأمريكية العراق بنهاية عام 2011[5]، إذ انخفض عدد القوات الأمريكية إلى 130000 في (اب/أغسطس 2009) ووصل عددها إلى 100000 بحلول (شباط/

(1) Jones Report, 100–101, 103.

(2) Jones Report, 99. 157 Jones Report, 100. 158 Jones Report, 88.

(3) Jones Report, 100.

(4) Jones Report, 88.

(5) Brennan et al., «Ending the US War in Iraq,» 62–63.

فبراير 2010)[1]، وفي الانتخابات البرلمانية لعام 2010 حصل حزب المالكي على أصوات أقل من حزب العراقية بزعامة إياد علاوي وهو ائتلاف سني/شيعي مختلط ومع ذلك ظل المالكي رئيسا للوزراء بعد تشكيل ائتلاف مع الأحزاب الكردية[2].

أدى تقليص عدد القوات إلى انخفاض كبير في الموارد المتاحة لإعادة تشكيل الشرطة مما ادى إلى تراجع نفوذ الولايات المتحدة كما تراجعت الرؤية المحدودة بالفعل للأنشطة اليومية للشرطة العراقية بينما استمر ازدياد اعدد العاملين في وزارة الداخلية العراقي حيث وصل إلى 212630 عنصر في (كانون الثاني/يناير 2008) و276590 عنصر في (كانون الاول/ديسمبر 2008)[3]. في ذات الوقت كانت هناك تقارير تفيد بأن حكومة المالكي وغيرها من الجماعات الشيعية القوية احتفظت بالسيطرة على مختلف الأجهزة الأمنية واستمرت في استخدام الشرطة وقوات الأمن الأخرى لتنفيذ هجمات على خصومهم، إذ اشار تقرير مجموعة الازمات الدولية الصادر في عام 2010 على سبيل المثال إلى أنه بينما قام البولاني بإدخال تحسينات على الشؤون المالية للوزارة ظلت الشرطة منقسمة «إلى إقطاعيات سياسية»[4]، كما قدم التقرير أمثلة على كيفية استمرار استخدام الشرطة لأغراض سياسية: في (آب/أغسطس 2008) نفذت وحدة الاستجابة للطوارئ في محافظة ديالى هجوم على حكومة المحافظة وفي (كانون الأول/ديسمبر 2008) قامت وحدة للشؤون الداخلية داخل وزارة الداخلية «باعتقال عشرين ضابطا أمنيا بالوزارة للاشتباه للانتماء إلى فرع من حزب البعث المحظور والتخطيط لانقلاب «على الرغم من إطلاق سراح هؤلاء الضباط فيما بعد[5].

وبالمثل فإن الضغط الأمريكي على حكومة المالكي لدمج أبناء العراق في قوات الأمن لم يحقق نجاحاً يُذكر وفي (أيلول/سبتمبر 2009) تم دمج 4565 عنصر فقط من أصل حوالي 95000 من أبناء العراق والذين انتقلوا إلى قوات الأمن وارتفع من تم دمجهم إلى 8748 عنصر في (كانون الاول/ديسمبر 2010)، فيما تم نقل حوالي 30500 إلى وظائف غير امنية في المؤسسات الحكومية، لكن أحد المراقبين أكد أن مثل هذه الوظائف ليست آمنة أو

(1) O'Hanlon and Livingston, «Iraq Index,» January 31, 2012.

(2) Gordon and Trainor, Endgame, chaps. 33–34.

(3) O'Hanlon and Livingston, «Iraq Index,» January 31, 2012.

(4) ICG, «Loose Ends,» 20–21.

(5) ICG, 20–21.

مرغوبة بالنسبة للسنة[1]، وأشار تقرير مجموعة الأزمات الدولية لعام 2010 أيضًا إلى أن أعضاء الصحوة في بغداد والمناطق المختلطة قد تم اعتقالهم أو استهدافهم بطريقة أخرى من قبل مؤسسات الدولة التي يقودها الشيعة بينما استمروا أيضًا في مواجهة تهديد القاعدة، وأوضح أحد قادة الصحوة: «نحن عالقون بين إرهاب الدولة وانتقام القاعدة، كل هذا في سياق انسحاب القوات الأمريكية والعداء العام للسكان تجاهنا»[2]، إن المعاملة السيئة لأعضاء الصحوة من قبل حكومة المالكي أصبح أحد العوامل المساهمة في إحساس أكبر بالتهميش السياسي بين السنة، والذي يُعتقد على نطاق واسع أنه سهّل بدوره تطور الدولة الإسلامية في العراق وسوريا (داعش)[3].

عندما غادرت القوات الأمريكية العراق في (كانون الاول/ديسمبر 2011)، كان هناك بعض التحسينات في الشرطة العراقية، لا سيما في فعاليتها ولكن ظلت هناك تحديات في المساءلة وسيادة القانون مما أدى إلى تسجيل (4 درجات من 9):

- الفعالية (درجتان من 3): الأعداد المتزايدة وزيادة الفعالية من المحتمل أن يكون عدد أفراد الشرطة قد ساهم في التحسن النسبي للأمن بعد ذلك في عام 2007، إذ يعتقد معظم المشاركين في الاستطلاع في جميع المحافظات باستثناء عدد قليل منها أن كانت مناطق هادئة، واعتقدت الغالبية أن الشرطة العراقية كانت تسيطر على الجريمة، ومع ذلك ظلت الشرطة تركز على مكافحة التمرد أكثر من تركيزها على الشرطة المجتمعية[4].

(1) O'Hanlon and Livingston, «Iraq Index,» January 31, 2012; and interview with former US adviser, March 2018.

(2) ICG, «Loose Ends,» 27–28; interview with former US adviser, March 2018.

(3) Ehab Zahriyeh, «How ISIL Became a Major Force with Only a Few Thousand Fighters,» Al Jazeera America, June 19, 2014, http://america.aljazeera.com/articles/201419/6/ /isil-thousands-fighters.html; Zachary Laub, «The Islamic State,» Council on Foreign Relations, August 10, 2016, https://www.cfr.org/backgrounder/islamic-state; and Dan Murphy, «Iraq's Exiled Vice President Sentenced to Death as Violence Grows,» Christian Science Monitor, September 9, 2012, https://www.csmonitor.com/World/Security -Watch/Backchannels/20120909//Iraq-s-exiled-vice-president-sentenced-to-death-as -violence-grows

(4) DoD, «Measuring Stability and Security in Iraq,» 38, 51–53; and interviews with former US officials, Washington, March–April 2018.

- المساءلة (درجة واحدة من 3): لقد مارست حكومة المالكي سيطرتها على الشرطة وإن لم يكن من خلال الآليات الرسمية المرغوبة، وبدا أن العنف الطائفي الذي تمارسه الشرطة في تراجع على الرغم من أن السنة ما زالوا غير ممثلين بشكل جيد في الشرطة، ولا يبدو أن هناك آليات للأقليات لمحاسبة الحكومة.
- سيادة القانون (درجة واحدة من 3): بينما بدا أن انتهاكات الشرطة قد تراجعت كان يُعتقد أن عمل الشرطة مسيس على نطاق واسع، لا سيما مع تراجع النفوذ الأمريكي وعزز المالكي سيطرته.

كان هناك تحسن من عام 2007 إلى عام 2011، وارتفع التقييم من درجتان إلى 4 درجات من أصل 9 وهو تقيم متوسط، ومع ذلك فإن المشاكل المستمرة مع الشرطة العراقية وتطور تنظيم الدولة الإسلامية تثير مخاوف بشأن المشاكل العالقة بعد مهمة التحالف.

الخلاصة: إصلاح الشرطة في العراق بشكل عام من 2003 إلى 2011

كان هناك تحسن إجمالي من 4 درجات والتي تعني تحقيق نموذج التقييم نجاحاً كبيراً ومع ذلك فإن هذا التحسن يستند إلى درجة أولية قدرها صفر، لاسيما وان الشرطة كانت موجودة عندما غادرت قوات التحالف في عام 2011، وبقيت مسيّسة ومتباينة الجودة تقوّض الأمن والاستقرار في العراق، بينما كان سجل العنف الطائفي من قبل الشرطة خلال عملية الإصلاح هو أيضاً ملف مزعج، إذ ان الجهود التي قادتها الولايات المتحدة لبناء الشرطة العراقية لا تزال مخيبة للآمال بالنظر إلى مستوى الموارد المستثمرة ومن المحتمل أن تكون هذه النتيجة قد ساهمت إلى شكوك أوسع حول قدرة الولايات المتحدة على تحسين المؤسسات الامنية في الخارج. تساعد كل من النظريات الرئيسية الثلاث في تفسير مسار تطور الشرطة العراقية إذ تشرح نظرية المعارضة المحلية سبب اشتداد المعارضة الشيعية في بعض مناطق العراق دون مناطق أخرى وهي تقدم نظرة ثاقبة في سبب فاعلية عرقلة الشيعة لبعض المطالب، ومع ذلك فإن المستوى العام للمعارضة الشيعية خاصة من 2004 إلى 2007 كان أكبر مما تتوقعه نظرية المعارضة المحلية نظراً لضعف تهديد مطالب التحالف لشبكات الزبائنية الشيعية.

وبدلاً من ذلك، فإن الدافع وراء العرقلة الشيعية الخاصة من المحتمل أن تكون نابعة من التاريخ الخاص للعراق وكما تنبأت نظرية الاعتماد على المسار، إذ كانت الأحزاب والميليشيات

الشيعية حريصة وقادرة على استمالة الشرطة بسبب تاريخ قمع الإسلاميين الشيعة في عهد صدام حسين، لاسيما وان ذلك القمع كان يعني أن هناك بالفعل أحزاب معارضة وميليشيات عندما بدأ إصلاح الشرطة مثل المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق وفيلق بدر. قد يكون القمع السابق جعل من الممكن لبعض المنظمات الشيعية حشد الميليشيات التي تستطيع ذلك ليتم تجنيدهم في الشرطة وعلاوة على ذلك لم يترك الافتقار إلى الخبرة مع الشرطة الديمقراطية سوى القليل للبناء عليه، ومع ذلك وبالنظر إلى هيمنة الأحزاب الشيعية لم يكن لدى الشرطة العراقية في عام 2011 الكثير من القواسم المشتركة مع منظومة الشرطة ما قبل عام 2003، إذ حصلت الجودة النهائية للشرطة العراقية على نفس درجة جودتها التاريخية وهي 4 درجات من 9، كما تنبأت نظرية الاعتماد المسار.

تشرح نظرية الموارد الدولية كيف تمكن التحالف من إنشاء بعض هياكل الشرطية الأساسية وإدخال تحسينات أكبر في فعالية الشرطة بعد عام 2007، كما توضح كيف أن الثغرات المحددة في الموارد بما في ذلك العدد القليل جداً من مستشاري الشرطة وسوء التخطيط وقلة الموارد أفق زمني يضر بجهود التحالف، إذ كان من غير المعقول أن ينشر التحالف موارد كافية لإصلاح الشرطة العراقية بشكل جذري بالنظر إلى حجم العراق والتحديات التي تواجهه، وحتى مع طرح المقترح [النشر 6600 مستشار مع الشرطة العراقية، والذي لم ينفذ] من المحتمل أن الولايات المتحدة لم تكن لتراقب بشكل فعال أو تعاقب على السلوك السيئ الصادر من الشرطة العراقية. إن إحدى الآثار المترتبة على إصلاح الشرطة هو أنه ربما كان على الولايات المتحدة أن تتجنب التدخل في العراق بالنظر إلى حجم التحدي والمعارضة السياسية الحتمية من جانب العراقيين، ولكن بقبول ذلك فأن التدخل وإصلاح الشرطة قد حدث، كان بإمكان التحالف تحسين الفعالية من خلال زيادة الموارد البيروقراطية عن طريق تعبئة المعدات الفجوات وتحسين التخطيط ودورات أطول، وكمعارضة محلية تقول النظرية أنه كان من الضروري أيضاً صياغة مطالب تعمل على تحسين المساءلة وسيادة القانون دون خلق معارضة عراقية أكثر كثافة.

الخلاصة: الدروس من إصلاح الشرطة

كان إصلاح الشرطة في كل من البوسنة والعراق اللذان تمت دراستهما في هذا الفصل مخيبا للآمال، إذ كان للإصلاح في البوسنة تأثير ضئيل على الشرطة، لاسيما وان فشل جهود الإصلاح قد نزعت شرعية جهود التي بذلها المجتمع الدولي في ذلك المجال وعلى الرغم من المشاكل المستمرة مع المساءلة وسيادة القانون للشرطة في العراق الا إنها أحرزت بعض التقدم من خلال زيادة عدد الشرطة العراقية المتاحة ومع ذلك فشلت جهود التحالف في منع التطهير العرقي من قبل الشرطة وإقصاء الأقلية السنية من الحكومة وتطور داعش.

تساعد جميع النظريات في تفسير الاتجاهات والنتائج في هذه الإصلاحات لكن نظرية المعارضة المحلية لديها القوة التفسيرية الأكبر، ففي البوسنة تشرح النظرية سبب فشل أشداون في إعادة هيكلة الشرطة وتفسر في العراق الكثافة المتغيرة للمعارضة الشيعية المناهضة للإصلاح ولماذا كانت المعارضة الشيعية الخاصة فعّالة جداً، لاسيما وان مستوى الموارد الدولية لا يفسر الفشل في البوسنة حيث كانت الموارد الدولية في ذروتها على الرغم من أن تلك الفجوات في الموارد تفسر جزءًا من التحدي في العراق، بينما كان الاعتماد على المسار عاملاً مهماً في كلا المجتمعين، بما في ذلك هيكل الكيان والسياسة القائمة على العرق في البوسنة، والسياسة الشيعية والحرب الأهلية الوليدة في العراق.

توضح دراسة الحالة الخاصة بالعراق أيضاً سببين لأن يكون إصلاح الشرطة أكثر صعوبة بشكل عام من إصلاح المؤسسات الأخرى، أولاً: غالباً ما تكون شبكات الزبائنية مندمجة بقوة في الشرطة والتي غالباً ما تخضع للسيطرة المحلية أكثر من الجيوش ومن المرجح أن الأحزاب السياسية العراقية سعت إلى التأثير على الشرطة بسبب فرص المحسوبية وبسبب المخاطر وإمكانية استخدام الشرطة كأداة قسرية للعنف، في حين أن هناك العديد من الأمثلة على إصلاحات الشرطة التي لم تهدد شبكات الزبائنية، كما هو الحال في البوسنة، قد يكون إصلاح الشرطة أكثر احتمالاً بشكل عام لتهديد الزبائنية أكثر من الإصلاحات الأخرى. وقد يكون إصلاح الشرطة أيضاً أكثر صعوبة بسبب صعوبة توفير عناصر الشرطة الدولية من مدربين ومستشارين، إذ تميل القوات العسكرية الدولية إلى أن تكون أكثر قابلية للانتشار كما هو الحال مع الناتو ثم الاتحاد الأوروبي لاحقاً والقوات التي دعمت الإصلاح في البوسنة والهرسك (تمت مناقشته في الفصل السابق)[1].

---

(1) أنا ممتن لروي ليكليدر لمساعدته في توضيح هذه النقطة.

على الرغم من هذه الصعوبات فإن إحراز تقدم مع الشرطة أمر ممكن وضروري في بعض الأحيان، ففي حالة إصلاح الشرطة في جورجيا من عام 2004 إلى عام 2006، والذي يُعرف عموماً على أنه نجاح كبير في إصلاح الشرطة كان هناك انخفاض في تهديد المصالح السياسية الأساسية مع وجود دعم كبير من الافراد من الولايات المتحدة، إذ كان ميخائيل ساكاشفيلي والذي تولى السلطة في سن الرابعة والثلاثين بعد ثورة الورد، كانت لها صلات قليلة داخل الهيكل الحالي وكان كذلك تحت ضغط كبير لمتابعة الإصلاح ومن خلال التركيز في البداية على شرطة المرور، حد ساكاشفيلي أيضاً من المعارضة الخاصة من أصحاب المصلحة الراسخين، وكما روى مسؤول جورجي سابق: «إذا بدأت بالوحدة التي تحارب الجريمة المنظمة فلديك مشكلة»[1]، بينما تُظهر حالة العراق بأن تحقيق نجاح كبير لا يكون ممكناً دائماً ومن المرجح أن يؤدي تجنب تهديد المصالح السياسية الأساسية إلى تحسين النتائج في المستقبل وفي الوقت ذات توضح دراسة حالة العراق أيضاً أن المتدخلين الأجانب يجب أن يسعوا لبناء المساءلة وسيادة القانون أو المخاطر بتمكين النخب بأهداف هدامة.

(1) Matthew Devlin, «Seizing the Reform Moment: Rebuilding Georgia's Police, 2004– 2006,» in Innovations for Successful Societies (Princeton, NJ: Princeton University, 2010), 5–8, https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/Policy_Note _ID126.pdf.

الفصل السادس

إصلاح الدفاع في اوكرانيا

دعمت الولايات المتحدة وأعضاء آخرون في الناتو إصلاح الدفاع في أوكرانيا عام 2015 في أعقاب احتجاجات الميدان الأوروبي في شباط (فبراير) 2014 والصراع اللاحق في شرق أوكرانيا، إذ سعت المنظمات الغربية إلى جعل مؤسسات الدفاع الأوكرانية أكثر فاعلية وخضوعًا للمساءلة وامتثالًا للقانون، مثل الإصلاحات المفصلة في الفصول الثالث-الخامس. ومع ذلك كان الدعم الغربي لأوكرانيا بشكل ملحوظ ذا موارد أقل ونفوذ محدود، لاسيما أنه لم يكن لدى المستشارين الأجانب تفويض تنفيذي ومصداقية قليلة في عرض عضوية الناتو كشرط للإصلاح، مع اقل من خمسمائة مدرب أجنبي، فضلًا عن القيود الكبيرة على المساعدات المادية بما في ذلك القيود المفروضة على المساعدات القاتلة، إذ قام المستشارون الأجانب أيضًا بصياغة تغييراتهم المقترحة لمؤسسات أوكرانيا على أنها توصية وليست مطالب في ضوء السياق السياسي المختلف. واجهت أوكرانيا، على عكس البوسنة أو كوسوفو أو العراق، تهديدًا خارجيًا حقيقيًا وحاضرًا، كما كان الانقسام العرقي اللغوي أقل وضوحًا وكان الاختلاف الآخر هو أن المسؤولين الأوكرانيين قادوا أجندة الإصلاح، إذ حدد المسؤولون الأوكرانيون الهدف المتمثل في تلبية معايير الاتحاد الأوروبي وحلف شمال الأطلسي، وبدأ مشروع مؤسسة راند، الذي عملت عليه، في تقديم التوصيات لتحقيق تلك الأهداف.

برغم هذه الاختلافات والدعم الشعبي القوي للإصلاح، أجد أن نفس الديناميكية التي حدثت في الحالات الأخرى [التي نوقشت سابقًا] حدثت أيضًا في أوكرانيا: فقد قوّض الإصلاحيون الغربيون الإصلاح من خلال طلب التغييرات التي أثارت المعارضة. كانت التوصيات الغربية هي الأكثر تطبيقًا والتي شكّلت تهديدًا ضئيلًا لشبكات الزبائنية للنخب الحاكمة مثل إعادة تنظيم القيادة والسيطرة على العملية العسكرية في شرق أوكرانيا وشراء الإمدادات الأساسية مثل الغذاء أو الوقود، وعلى النقيض من ذلك، كان هناك تقدمًا ضئيلًا في المجالات

الأكثر حساسية من الناحية السياسية مثل شراء الأسلحة والمجمع الصناعي العسكري. كان من المحتمل أن يحقق الإصلاح الغربي تقدمًا أكبر في تحسين المؤسسات الأوكرانية من خلال تجنب التوصيات التي تهدد هذه الشبكات، إذ يُظهر مثال إصلاح الدفاع في أوكرانيا كيف أن لنظرية المعارضة المحلية إمكانية تطبيق أوسع خارج حالات ما بعد الصراع التي تتمتع بموارد عالية.

يقدّم سجل الإصلاح في أوكرانيا أيضًا بعض الدعم للنظريتين الموجودتين في سياق الفصول السابقة، كما تتوقع نظرية الموارد الدولية، فإن الموارد المنخفضة للجهود الغربية تعني أن المنظمات الغربية لديها القليل من الاستجابة للتحسن الكبير في مؤسسات الدفاع في أوكرانيا من عام 2014 إلى 2018. كان الاعتماد على المسار والمؤسسات الموجودة مسبقًا مهمينًا أيضًا حيث عادت الهياكل والممارسات من ماضي أوكرانيا، لاسيما نماذج الحقبة السوفيتية إلى الظهور في مؤسساتها المحسنة، وإلى جانب التوقعات المحددة لهذه النظريات تُظهر دراسة الحالة الإنجازات الرائعة التي حققتها أوكرانيا في بناء جيش قادر بسرعة للدفاع عن نفسه ضد أحد أقوى الأعداء في العالم.

السياق

ترك فيكتور يانوكوفيتش السلطة كرئيس لأوكرانيا في 22 شباط (فبراير) 2014 بعد أشهر من الاحتجاجات المؤيدة للغرب في ميدان سكوير في كييف، وقد ظهرت الاحتجاجات بعد أن ضغط الرئيس الروسي فلاديمير بوتين على يانوكوفيتش لرفض اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي، خشية من أن تقوّض تلك الاتفاقية تحالف أوكرانيا مع روسيا. وفي 27 شباط (فبراير) 2014، بدأت القوات الروسية عملية للاستيلاء على مقاطعة القرم الأوكرانية والتي ستضمها روسيا لاحقاً وفي الأشهر التالية وبدعم روسي إنفصالي تطورت الحركة في ولايتي دونيتسك ولوهانسك في شرق أوكرانيا، إذ تصاعد الصراع بين الانفصاليين المدعومين من روسيا والقوات المتحالفة مع أوكرانيا إلى صراع تقليدي شامل في أواخر عام 2014[(1)].

(1) عن خلفية ذلك الموضوع، انظر:

inter alia, Nick Thompson, «Ukraine: Everything You Need to Know about How We Got Here,» CNN, February 3, 2017, https://www.cnn.com/2015 /0210//europe/ukraine-war-how-we-got-here/index.html; and Charap and Colton, Everyone Loses, chap. 3.

دعمت الولايات المتحدة وحلفاؤها ودول غربية مختلفة الحكومة الأوكرانية الجديدة، لقد دعموا حركة الميدان الأوروبي المؤيدة للإصلاح وأرادوا التأكد من أن أوكرانيا حرة في اختيار تحالفها مع الاتحاد الأوروبي وحلف شمال الأطلسي، كما سعى شركاء أوكرانيا الغربيين إلى ردع العدوان الروسي اللاحق وخططت الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي وصندوق النقد الدولي لتقديم حوالي 27 مليار دولار على مدى عامين لتحقيق الاستقرار في الاقتصاد[1]. ومع ذلك كان الدعم العسكري الغربي حساساً من الناحية السياسية، إذ أرادت الدول الغربية تجنب الصراع المباشر مع روسيا، وهو ما كانوا يخشونه في حال تقديم مساعدة قاتلة أو قدموا مستشارين عسكريين في منطقة الصراع أو شرعوا في انضمام أوكرانيا إلى الناتو[2]. لذلك كانت جهود الإصلاح الدفاعي الغربية بطيئة في التطور وحيثما حدثت تمت معايرتها بعناية، لاسيما أن الجهود الغربية للإصلاح كانت مشتتة، حيث اشتملت على مساعدة منفصلة من العديد من البلدان بالإضافة إلى دعم من المؤسسات متعددة الأطراف وقد زادت المساعدة العسكرية الغربية بمرور الوقت.

كان هناك مستوى منخفض جدًا من المساعدة للفترة من شباط (فبراير) 2014 إلى شباط (فبراير) 2015، بما في ذلك المساعدة المادية غير القاتلة المحدودة. وبعد عام 2015، زادت المساعدة الغربية بجهود استشارية أكبر وتدريب أمريكي محسّن وبعض المساعدة المميتة المحدودة مع نقل صواريخ [إف جي أم-148 جافلن] المضادة للدروع في عام 2018، وحتى في أعلى مستوياتها كانت المساعدة الغربية بسيطة بالمقارنة بالتورط في قضايا العراق أو البلقان وخاصة بالمقارنة مع أوكرانيا التي يبلغ عدد سكانها 45 مليون نسمة.

كان إصلاح الدفاع أمرًا حاسمًا بالنسبة لأوكرانيا بسبب رداءة نوعية مؤسسة الدفاع الأوكرانية،

---

(1) Steven Erlanger and David M. Herszenhorn, «I.M.F. Prepares $18 Billion in Loans for Ukraine,» New York Times, December 20, 2017.

(2) انظر:

inter alia, Steven Pifer, «Will Ukraine Join NATO? A Course for Disappointment,» Brookings (blog), July 25, 2017, https://www.brookings.edu/blog/order-from -chaos/201725/07//will-ukraine-join-nato-a-course-for-disappointment/; Charap and Colton, Everyone Loses, chap. 3–4; and Paul Belkin, Derek Mix, and Steven Woehrel, «NATO: Response to the Crisis in Ukraine and Security Concerns in Central and Eastern Europe,» Congressional Research Service, July 31, 2014, 2–3, 13–14

عندما بدأت الحرب وقبل فترة طويلة من الصراع وعند حصولها على الاستقلال كانت أوكرانيا وفقاً لإحدى الروايات «ثاني أقوى قوة مسلحة في أوروبا بعد روسيا» مع 780 ألف فرد من خدمة الأسلحة النووية و(1100) طائرة ومجموعة واسعة من الدبابات وناقلات الجند المدرعة وغيرها من المعدات[1]، ولذلك فإنني أقوم بتصنيف الفعالية العسكرية التاريخية لأوكرانيا على أنها (3 درجات من 3) ومع ذلك ففي السنوات الخمس والعشرين التالية، فإن الفعالية العسكرية لأوكرانيا انكمشت منذ أن أدركت أوكرانيا إن هناك القليل من التهديد من جيرانها، وانفقت القليل على مؤسسات الدفاع، إذ يشير احد التقارير إنه بحلول عام 2012 «تم شراء [1.2] في المائة من الأسلحة الموجودة في الخدمة خلال العقد الماضي»، وكانت التدريبات بالذخيرة الحية على مستوى الكتائب قليلة وفي فترات زمنية متباعدة[2].

عندما اندلعت الحرب كان هنالك 6000 جندي فقط من الجيش الأوكراني البالغ قوامه 41000 فرد كانوا متاحين للمشاركة الفعلية[3]، وفي بداية الحرب صنفتُ الفعالية العسكرية لأوكرانيا على أنها (درجة واحدة من 3 درجات)، وعلى النقيض من ذلك لم تكن المساءلة وسيادة القانون قوية على الإطلاق، لاسيما أن التقييمات الدولية في عام 2015 (المفصل أدناه) حددت المشاكل نفسها مثل التحليلات السابقة، بما في ذلك التقسيم غير الواضح بين الرئاسة ومجلس الوزراء والرقابة المدنية الضعيفة والرقابة البرلمانية غير الكافية والتجنيد غير العادل والفساد في المشتريات[4]، لذلك قُمتُ بتصنيف المساءلة التاريخية والطاعة للقانون

(1) Sergey Denisentsev, «The Soviet Inheritance of Ukrainian Armed Forces,» in Howard and Pukhov, Brothers Armed, 27–55, quote on 55.

(2) Anton Lavrov and Alexey Nikoslky, «Neglect and Rot: Degradation of Ukraine's Military in the Interim Period,» in Howard and Pukhov, 65–7.

(3) وفقًا لتقرير لاحق لوزارة الدفاع الأوكرانية، انظر:

Lavrov and Nikoslky, 70

(4) لاحظ، على سبيل المثال، التشابه بين الانتقادات المحددة أدناه وتلك التي تم إبرازها في التقييمات السابقة، انظر:

Merle Maigre and Phillipp Fluri, ed. Almanac on Security Sector Governance in Ukraine, 2010 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2010), 55, 68, 76–78, https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Ukrainian_SSG_Almanac.pdf; Natalie Mychajlyszyn, «CivilMilitary Relations in Post-Soviet Ukraine: Implications for Domestic and Regional Stability,» Armed Forces & Society 28, no. 3 (April 1, 2002): 455–79; and Oliker et al., Security Sector Reform in Ukraine.

على حد سواء على أنها (درجة واحدة من 3 درجات)، مما يعني أنه عندما بدأت جهود الإصلاح الغربية حصلت مؤسسة الدفاع على مجموع (3 درجات من 9).

لم يشكّل الدعم الغربي للإصلاح تهديدًا كبيرًا للأهداف القومية الأوكرانية، إذ كانت الأهداف القومية الرئيسية لأوكرانيا، ذات الصلة بالسياسة الدفاعية، هي ضمان الفاعلية العسكرية ضد القوات المدعومة من روسيا في أوكرانيا وردع المزيد من العدوان الروسي، وقد تم تقسيم السياسة الأوكرانية تاريخيًا إلى قضيتين رئيسيتين: ما إذا كان سيتم الانحياز أكثر إلى روسيا أو الغرب وما إذا كان سيتم منح وضع رسمي للغة الروسية المنتشرة على نطاق واسع[1]. ومع ذلك، فإن الأحداث التي وقعت في أوائل عام 2014 بما في ذلك استيلاء روسيا على شبه جزيرة القرم قد عززت بشكل كبير المشاعر السياسية المؤيدة للغرب في جميع أنحاء البلاد، ورسّخ الوطنية الموالية لأوكرانيا عبر الطيف السياسي، وعزز الدعم لجيش أقوى. تشير إحدى المقالات على سبيل المثال إلى «الصعود غير المتوقع للقومية الأوكرانية الناطقة باللغة الروسية المتشددة في جنوب وشرق أوكرانيا»[2]، على الرغم من الاتجاه العام للدعم التاريخي العالي لروسيا في ذلك الجزء، ومع ذلك كان هناك بعض القلق بشأن المسؤولين داخل مؤسسة الدفاع الأوكرانية الذين ظلوا موالين لروسيا على الرغم من الجهود الأوكرانية لعزلهم عن مناصبهم[3].

واجهت شبكات الزبائنية التابعة للنخب الحاكمة تهديدًا أكبر من إصلاح الدفاع، وكان أحد التحديات المحتملة للقيادة الحالية لمؤسسات الدفاع التي قد تفقد مركزها أو سلطتها بسبب ذلك الإصلاح، إذ يؤكد المحللون أن البيروقراطية الحكومية في أوكرانيا شخصية للغاية، ووردت أنباء عن ارتباط قادة الوزارات والهيئات بأحزاب سياسية متنافسة أو بالجماعات

(1) Kostyantyn Fedorenko, Olena Rybiy, and Andreas Umland, «The Ukrainian Party System before and after the 2013–2014 Euromaidan,» Europe-Asia Studies 68, no. 4 (April 20, 2016): 612; and David Marples, «Ethnic and Social Composition of Ukraine's Regions and Voting Patterns,» E-International Relations, March 10, 2015, https://www.e-ir.info/201510/03// ethnic-and-social-composition-of-ukraines-regions-and-voting -patterns./

(2) Fedorenko, Rybiy, and Umland, «Ukrainian Party System,» 624.

(3) قبل عام 2014، كانت هناك علاقات وثيقة بين الهياكل العسكرية الأوكرانية والروسية، ويوضح أحد التقارير أنه في ظل حكم يانوكوفيتش «كثيرًا ما يقول الأوكرانيون» وزارة الدفاع كانت روسية «، انظر: Facon, «Reforming Ukrainian Defense,» 14, 22–25.

السياسية المرتبطة بحكم القلة الأوكرانية من الأغنياء والأقوياء، إذ كان الموظفون وبصورة خاصة ضمن الوزارات أو الوكالات في كثير من الأحيان موالين شخصيًا لقادة معينين على الرغم من أنه لم يكن جميع مسؤولي الدفاع هؤلاء مرتبطين بالضرورة بشكل واضح بالمجموعات الأوليغارشية[1]. ولذلك فإن أي إصلاح سيكون له رابحون وخاسرون ضمن نظام المحسوبية. كان التحدي الثاني ذي الصلة هو الأثر الاقتصادي المحتمل للإصلاح على زعماء أوكرانيا أو الأوليغارشية، إذ سلطت تقارير إعلامية أوكرانية ومحللون أجانب الضوء على السيطرة الاقتصادية لكبار قادة أوكرانيا على قطاع الصناعات العسكرية، على سبيل المثال، توضح إحدى المقالات لعام 2016 كيف تمكن حلفاء الرئيس بترو بوروشنكو من السيطرة على القسم المتعلق بالدفاع داخل وزارة التنمية الاقتصادية والتجارة والذي أدار جوانب المشتريات الدفاعية[2].

وبالمثل، يقتبس مقال نُشر في عام 2018 نقلًا عن سيرهي ليشينكو عضو البرلمان عن كتلة بوروشنكو، ملاحظة أن: «تدفقات الأموال للدفاع مقسمة بين كتلة بوروشينكو وجبهة نارودني [الشعبية] حتى لا يشعر أي منهم بأنه مهمل»[3]، يبدوا أنه من الصعب الكشف إلى أي مدى شكّلت المصالح الشخصية أو الدوافع الاقتصادية ردود فعل النخبة على الإصلاح، لاسيما بالنظر إلى إنكار المسؤولين الأوكرانيين المتهمين بالفساد وتضارب المصالح، وحقيقة

(1) حول دور الأوليغارشية في أوكرانيا، انظر:
Wojciech Konończuk, «Keystone of the System: Old and New Oligarchs in Ukraine,» Point of View (Warsaw: Centre for Eastern Studies [OSW], August 2016), https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/point-view/2016-18 08-/keystone-system-old-and-new-oligarchs-ukraine. On divisions among agencies, see Oliker et al., Security Sector Reform in Ukraine, 9–11; and phone interviews with foreign advisers and analysts, June 2018.

(2) Oleksiy Bratuschak, «War and Business,» Ukrayinsʹka Pravda, published December 1,2016, https://antac.org.ua/en/investigations/war-and-business-how-poroshenko-s-friends-control-construction-contracts-for-billons-of-uah-part-1-ukrainska-pravda./

(3) Ivan Verstiuk, «A Company of Two. Secret Orders for Defence Industry Became a Gold Mine for Authorities,» April 14, 2018, https://antac.org.ua/en/publications /a-company-of-two-secret-orders-for-defence-industry-became-a-gold-mine-for -authorities/; see also Andrew Higgins, «In Ukraine, Corruption Is Now Undermining the Military,» New York Times, February 19, 2018

أن قضايا أخرى يمكن أن تفسر المعارضة مثل الخلافات الفكرية مع النهج الغربي[1]، ومن الواضح أن الإصلاح الدفاعي يمكن أن يكون له تأثير على المصالح الاقتصادية للمجموعات القوية في أوكرانيا.

بعد مناقشة سياق الإصلاح الدفاعي، أصف إصلاح المؤسسات الأوكرانية على مرحلتين: الاولى خلال مرحلة القتال الأشد من أذار (مارس) 2014 إلى شباط (فبراير) 2015، عندما كان هناك القليل من الدعم الدولي، والمرحلة الثانية بعد اتفاقية مينسك الثانية بعد عام 2015 عندما زادت المساعدة الغربية (انظر الجدول 6.1). يستند هذا الفصل إلى التحليل الوارد في تقرير مؤسسة راند لعام 2015 الذي تم إصداره علنًا، فضلًا عن المصادر الأولية والثانوية المتاحة والمقابلات الهاتفية مع محللين ومسؤولين أجانب وأوكرانيين[2].

المرحلة الاولى: التنمية العسكرية الاوكرانية شباط (فبراير) 2014 - شباط (فبراير) 2015

بدأت القوات شبه العسكرية المدعومة من روسيا في آذار (مارس) ونيسان (أبريل) 2014 في تنظيم المباني في مدن شرق أوكرانيا والاستيلاء عليها، بناءً على الاحتجاجات المناهضة في هذه المدن، وبحلول أوائل نيسان (أبريل) كانت هذه المجموعات الموالية لروسيا قد صاغت أجندة انفصالية وأعلنت عن تشكيل جمهورية دونيتسك الشعبية، وفي وقت لاحق جمهورية لوهانسك الشعبية، وخلال هذه الفترة تمركز ما يقرب من أربعين ألف من القوات الروسية بالقرب من الحدود الاوكرانية[3].

---

(1) Beronika Melkozerova, «Top Official Allegedly Threatens to 'Tear Up' Magazine over Defense Corruption Story,» Kyiv Post, April 18, 2018, https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/top-official-allegedly-threatens-tear-magazine-defense-corruption-story.html

(2) اعتمد تقرير مؤسسة راند على مقابلات مع مسؤولين أوكرانيين ووثائق قدّمتها أوكرانيا إلى المؤسسة، لا يتم أستخدام هذه المواد المسجلة الملكية إلا بقدر ما تكون المعلومات موثقة في تقرير مؤسسة راند المتاح للجمهور أو في المستندات المنشورة الأخرى. نظرًا لأن هذا الفصل يعتمد بشكل أكبر على المقابلات، فأنا أيضًا قمت بترقيم الأشخاص الذين تمت مقابلتهم لتسليط الضوء على مكان وجود العديد من الأشخاص الذين أعربوا عن وجهات نظر متشابهة أو مختلفة.

(3) Michael Kofman, Katya Migacheva, Brian Nichiporuk, Andrew Radin, Olesya Tkacheva, and Jenny Oberholtzer, Lessons from Russia's Operations in Crimea and Eastern Ukraine (Santa Monica, CA: RAND, 2017), 33–40, 52–60; and Courtney Weaver, «Malofeev, The Russian Billionaire Linking Moscow to the Rebels,» Financial Times, July 24, 201

الجدول (6.1): إصلاح الدفاع في أوكرانيا

المرحلة	تهديد مطالب الغربية	شكل المعارضة	الموارد	نجاح نسبي	جودة المؤسسة في نهاية مرحلة الاصلاح من 9 درجات
جودة المؤسسات في أعلى مستوى تطوير(الفعالية في عام 1990، المساءلة /سيادة القانون في 2013)	-	-	-	-	5
جودة المؤسسة في بداية الإصلاح شباط (فبراير) 2014				-	3
1. فترة ما بعد الميدان مباشرة شباط (فبراير) 2014- شباط (فبراير) 2015	-	-	منخفض جدًا	محدود	4
2. التحسين تحت المساعدة الدولية (2015–2018)	شبكات الزبائنية المتغيرة	متغير خاص	منخفض	متوسط	6

نشرت أوكرانيا في منتصف نيسان (أبريل) ما كانت تملكه من قوات لمحاربة الحركة الانفصالية[1]، وبسبب الحالة السيئة للجيش والحاجة الملحة للقوات القتالية تم إنشاء وحدات شبه عسكرية «متطوعة» مثل كتيبة دنيبرو -1 ودونباس وآزوف[2].استأنفت أوكرانيا الخدمة العسكرية الإلزامية بما في ذلك التجنيد الإجباري (شمل المواليد من ثمانية عشر إلى خمسة وعشرين عامًا)، وحشد كبار السن مع الخدمة العسكرية السابقة بالاعتماد بشكل أساسي على الأفراد الذين تم حشدهم لتزويد الوحدات القتالية، إذ بدأت أوكرانيا في نشر القوات إلى الشرق وإحراز تقدم ضد الانفصاليين في حزيران (يونيو) وتموز (يوليو)[3]، ومع ذلك بدأت روسيا في تسليح الانفصاليين بمزيد من الدفاعات الجوية القوية، مما أدى إلى إسقاط العديد

(1) Kofman et al., Lessons from Russia's Operations, 42.

(2) Marten and Oliker, «Ukraine's Volunteer Militias.»

(3) Akimenko, «Ukraine's Toughest Fight»; Oliker et al., Security Sector Reform in Ukraine, 48–49.

من الطائرات الأوكرانية، وفي تموز (يوليو) 2014 تم اسقاط طائرة الخطوط الجوية الماليزية المرقمة 17 والتي أقلّت العديد من المدنيين[1]، وبحلول تموز (يوليو) كانت هناك أيضاً تقارير تتحدث عن حدوث تحسن في الجيش الأوكراني بما في ذلك في القيادة والسيطرة والروح المعنوية[2].

استولت القوات المتحالفة مع الحكومة الأوكرانية بحلول منتصف آب (أغسطس) على الأراضي، وكانت على وشك هزيمة الانفصاليين في مدينة إيلوفايسك الرئيسية، وقد حدث هذا التقدم حتى عندما كانت القوات الأوكرانية تتألف من مزيج من الوحدات العسكرية النظامية والمتطوعين مع عدد قليل من المركبات المدرعة العاملة وصعوبة في الاتصال. في هذه المرحلة صعّدت روسيا من قواتها، ونشرت وحداتً عسكرية تقليدية على الحدود لمنع القوات الأوكرانية من الاستيلاء على إيلوفيسك، ووفقاً لإحدى الروايات عبرت ثماني مجموعات تكتيكية من كتائب الجيش الروسي الحدود واشتبكت مع القوات الأوكرانية وبعد تكبد القوات الاوكرانية خسائر كبيرة اضطرت إلى التراجع في حالة من الفوضى بعد وقت قصير[3]. وفي أوائل ايلول (سبتمبر) تفاوضت أوكرانيا على وقف إطلاق النار في مينسك مع روسيا والذي تضمن تطبيق نظام لامركزية السلطة في مناطق أوكرانيا ونشر بعثة مراقبة من قبل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

على الرغم من التوقيع على اتفاقية مينسك فإن الصراع استمر، وبدأ مسؤولو الناتو في الإعلان عن الوجود الروسي[4]، وبعد أن حصل الانفصاليون على الأرض تم اجراء مفاوضات

(1) Max Fisher, «MH17 Is Third Mysterious Shoot-Down over Ukraine,» Vox, July 18, 2014, https://www.vox.com/20145914139/18/7//ukrainian-rebels-shot-down-two-planes-in -the-last-month; and Michael Birnbaum, «Dutch-Led Investigators Say Russian Missile Shot Down Malaysia Airlines Flight 17 over Ukraine in 2014,» Washington Post, May 24, 2018.

(2) David Herszhenhorn, «Ukraine Military Finds Its Footing against Pro-Russian Rebels,» New York Times, July 6, 2014.

(3) Michael Cohen, «Ukraine's Battle at Ilovaisk, August 2014: The Tyranny of Means,» Army Professional Online Journal, February 4, 2016, 2–8, http://www.armyupress.army.mil/Portals/7/Army-Press-Online-Journal/documents/1625--Cohen-10Jun16a.pdf; and Alec Luhn, «Anatomy of a Bloodbath,» Foreign Policy, September 6, 2014

(4) David Herszenhorn, «NATO Reports Increased Russian Troop Movement,» New York Times, July 28, 2014.

ثانية وتوقيع اتفاق وقف إطلاق النار المعروف باسم مينسك 2 في 12 شباط (فبراير)2015 [1]، وحتى بعد الاتفاقية الثانية استمر القتال. تعرضت القوات الأوكرانية لهزيمة كبيرة في دبالتسيف والتي تُعزى جزئيًا إلى عيوب في القيادة والسيطرة في أوكرانيا،لاسيما فشل القيادة العسكرية في إصدار أمر بالتراجع في الوقت المناسب أو الهجوم المضاد[2]، وبعد الهزيمة في دبالتسيف استقرت الخطوط العسكرية لكن استمر القصف وازداد العنف بشكل متقطع[3]، إذ أظهرت المعارك في إيلوفيسك ودبالتسيف الضعف المستمر للجيش الأوكراني وتراجعه السريع، لاسيما أن أوكرانيا في شباط (فبراير) 2014 كانت بالكاد قادرة على نشر القوات العسكرية، ولكن بحلول أواخر عام 2014 وأوائل عام 2015 كان لديها قدرة قتالية كافية لإجبار روسيا على التصعيد لمنع هزيمة الانفصاليين[4]، يبدو أن التحسينات في النظام اللوجستي في أوكرانيا ترجع بشكل أساسي إلى قيام أوكرانيا بإعادة بناء أنظمة الحقبة السوفيتية مع نشر المتطوعين لملء الفجوات الرئيسية في انتظار التقدم في المؤسسات الرسمية في أوكرانيا[5]. وخلف الجبهة، كانت هناك تحسينات أخرى ملحوظة مثل تحديث اللوائح التي تحكم الإمداد العسكري القوي، ويرجع في جزء كبير منه إلى مساهمة المتطوعين، فضلًا عن بداية تطوير نظام مشتريات إلكترونية يتسم بالشفافية يسمى بروزورو(Prozorr)[6]، ومع ذلك في العديد

(1) Kofman, Lessons from Russia's Operations, 42–45; and «'Little Green Men': A Primer on Modern Unconventional Russian Warfare, Ukraine 2013–2014» (Fort Bragg, NC: US Army Special Operations Command, n.d.) 32–33, https://www.jhuapl.edu/Content /documents/ ARIS_LittleGreenMen.pdf

(2) Roland Oliphant, «Defeated Ukrainians Take the 'Road of Life' on Their Retreat from Debaltseve,» Telegraph, February 18, 2015, https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews /europe/ ukraine/11421405/Defeated-Ukrainians-take-the-road-of-life-on-their-retreat -from-Debaltseve.html

(3) Charap and Colton, Everyone Loses, 142–43.

(4) David Herszenhorn, «Fears Rise as Russian Military Units Pour into Ukraine,» New York Times, November 12, 2014. On Russian forces in Ukraine, see also Igor Sutyagin, «Russian Forces in Ukraine» (London: RUSI, March 9, 2015), https://rusi.org/publication /briefing-papers/russian-forces-ukraine.

(5) Oliker et al., Security Sector Reform in Ukraine, 64–65.

(6) Kateryna Zrembo, «How volunteers both strengthened and weakened the Ukrainian state after Euromaidan,» Euromaidan Press, February 15, 2018, http://euromaidanpress.com/201815/02// how-volunteers-both-strengthened-and-weakened-the-ukrainian -state-after-euromaidan/; and Kyiv School of Economics, «Co-Creation of Prozorro.».

من المجالات لم يبدُ أن الأداء الأساسي لوزارة الدفاع وهيئة الأركان العامة قد تغير بشكل كبير منذ 2014 [1].

لعب الدعم الغربي دورًا صغيرًا نسبيًا في تحسين الجيش الأوكراني من شباط (فبراير) 2014 إلى شباط (فبراير) 2015، وبحلول صيف عام 2014 قدّمت الولايات المتحدة وكندا ومانحون آخرون مساعدات غير قاتلة مثل الدروع الواقية للبدن والإمدادات الطبية وأجهزة الاتصال والخوذات والزي الرسمي[2]، وقد تم تحويل بعض المساهمات الغربية على ما يبدو - على سبيل المثال كانت هناك تقارير عن إعادة بيع «وجبات جاهزة للأكل» في الولايات المتحدة والمعروفة باسم MREs عبر الإنترنت، وبقدر ما شقت المعدات الغربية طريقها إلى الأمام والتي لا يبدو أنها أثرت على الإمداد والمعدات والمشاكل التي تواجه الجيش الأوكراني[3]، فضلاً عن ذلك، أنشأ حلف الناتو صناديق ائتمانية أيضاً لتحسين اللوجستيات والقيادة والسيطرة والدفاع الإلكتروني والتي أصبحت جاهزة للعمل في كانون الاول (ديسمبر) 2014 ودعمت هذه الصناديق برامج الناتو الاستشارية الحالية أو برامج التدريب والتعليم الصغيرة[4]، فضلًا عن ذلك تشكلت في 17 تشرين الاول (أكتوبر) 2014 اللجنة الأوكرانية الامريكية المشتركة والتي ستصبح المنظمة الرئيسية لتقديم وتنسيق الدعم العسكري الثنائي - بعد وقف إطلاق النار الأول في مينسك وبعد بعض أهم العمليات القتالية[5]، يبدو أن تحسين المؤسسات الدفاعية الأوكرانية أصبح ضرورة مُلحة عندما أصبح الوجود الروسي ظاهراً للعيان في أواخر عام 2014.

(1) Oliker et al., Security Sector Reform in Ukraine, 65.

(2) White House, «Fact Sheet: US Assistance to Ukraine,» June 4, 2014, https://obama whitehouse. archives.gov/the-press-office/201404/06//fact-sheet-us-security-assistance -ukraine.

(3) Simon Shuster, «Corruption Still Plagues Ukraine as West Pumps in Aid,» Time, April 1, 2014, http://time.com/45253/ukraine-corruption-tymoshenko-kiev/; and Independent Defence Anti-Corruption Committee (NAKO), «Making the System Work: Enhancing Security Assistance for Ukraine,» 2017, 18–21, http://ti-defence.org/wp-content/uploads/201705// Making-the-system-work-TI-Defence-Security.pdf.

(4) NATO, «NATO's Practical Support to Ukraine.»

(5) US EUCOM, «Readout of Ukraine-US Joint Commission,» October 21, 2014, https://www. eucom.mil/media-library/article/28857/readout-of-ukraine-us-joint-commission.

المرحلة الثانية: القوى الغربية وإصلاح الدفاع شباط (فبراير) 2015-2018

بدأ المسؤولون الأوكرانيون والغربيون في أواخر عام 2014 وأوائل عام 2015 في تطوير رؤية أكثر واقعية إلى حدٍ ما لكيفية إصلاح مؤسسة الدفاع الأوكرانية، وعلى عكس جهود الإصلاح الموصوفة في الفصول السابقة، كان للمسؤولين الأوكرانيين دورٌ قيادي في تحديد أهداف الإصلاح، ووضعوا هدفاً مفاده أن مؤسساتها الدفاعية يجب أن تتوافق مع معايير الناتو[1]، ويبدو أن هذا الهدف يخدم وظيفتين على الأقل: تعزيز انضمام أوكرانيا إلى حلف شمال الأطلسي مع المزيد من الدعم الغربي، وتقديم مجموعة واضحة من المعايير لتشجيع البيروقراطية الأوكرانية المتمردة على التغيير[2]، غير أن توضيح المسؤولين الأوكرانيين لهدف معايير الناتو كان تحديًا للمسؤولين الغربيين، لعدة أسباب، منها أن البعض من المجتمع الدولي كان يخشى أن يكون هدف معايير الناتو طموحًا للغاية بالنظر إلى الحالة السيئة للجيش الأوكراني، علاوة على ذلك، إذا نجحت أوكرانيا في تحقيق الناتو المعايير فإن هذا من شأنه أيضًا أن يشرع جهود أوكرانيا للانضمام إلى الناتو، على الرغم من ذلك، كان هناك القليل من الإرادة السياسية داخل الناتو للمضي قدمًا مع إنضمام أوكرانيا، لا سيما في ضوء عدم رغبة الدول الأعضاء للدفاع مباشرة عنها[3].

بدون المزيد من التفاصيل، لم يكن هدف الوفاء بمعايير الناتو كافيًا أيضًا للإشارة إلى مسار للجيش الأوكراني للمضي قدمًا، إذ لا يوجد هيكل واحد لمنظمة حلف شمال الأطلسي للتنظيم العسكري، وبدلًا عن ذلك كانت هناك مجموعة واسعة الممارسات عبر أعضاء الناتو، لاسيما أن وثائق الناتو أوضحت بعض التفاصيل للمبادئ العامة بما في ذلك الرقابة المدنية

(1) See, for example, President of Ukraine, «President's Annual Message to Verkhovna Rada of Ukraine 'On the Internal and External Situation of Ukraine in 2015,'» June 4, 2015, http://www.president.gov.ua/en/news/shorichne-poslannya-prezidenta-ukrayini-do -verhovnoyi-radi-u-35412.

(2) Isabelle Facon writes, «The Ukrainian government wants to use adherence to NATO standards as a way of exerting external pressure on the defense sector, to match the internal pressure.» «Reforming Ukrainian Defense,» 20.

(3) Facon, 18–21; and Steven Pifer, «Ukraine Overturns Its Non-Bloc Status. What's Next with NATO?,» Brookings Institution, December 26, 2014, https://www.brookings.edu/opinions/ukraine-overturns-its-non-bloc-status-what-next-with-nato/

والمساءلة والشفافية وقد عمل الناتو مع أوكرانيا لوضع أهداف محددة من خلال برامجه الاستشارية، ولكن بدون خطة عمل محددة للعضوية إذ يظل المحتوى المحدد لما يجب القيام به غير مؤكد[1].

سدّ تقرير مؤسسة راند هذه الفجوة من خلال تقديم تقييم لما يتعين على أوكرانيا القيام به للوفاء بمعايير الناتو، إذ أشرف على التقرير مسؤولون أوكرانيون وتم تقديمه في مسودات على مدار عام 2015 وتم إصدار نسخة عامة في عام 2016[2]، إلى جانب النصائح الغربية الأخرى وتقرير نشرة الدفاع الاستراتيجي (SDB) الصادر عن مؤسسة راند لعام 2016 وجهود الإصلاح اللاحقة[3]. إستخدمتُ تقرير مؤسسة راند فضلاً عن التقارير والتحليلات الغربية الأخرى كأساس لتحديد التوصيات الغربية الرئيسية لإصلاح الدفاع وبالتركيز على ذلك التقرير، لا أقصد الإشارة إلى أنه كان النموذج الوحيد الذي يقف وراء جميع التوصيات الغربية ولكنه قدم نموذجًا مؤثرًا ومعلناً عنه بوضوح وما كان يتعين على أوكرانيا القيام به للوفاء بمعايير الاتحاد الأوروبي وحلف شمال الأطلسي، وعلى الرغم من ذلك لم تسلم توصيات ذلك التقرير من النقد من قبل مسؤولين وخبراء غربيين وأوكرانيين، ومع ذلك، فإن العديد من التوصيات الواردة في التقرير قد رددها المستشارون وأشارت إليها التقارير الأخرى، وفي وقت لاحق، أشار المستشارون إلى أنها أبدت مخاوف واضحة على نطاق واسع بشأن المؤسسات الاوكرانية[4].

لقد حددتُ خمس فئات من التوصيات من تقرير مؤسسة راند ومصادر أخرى والتي تستند إلى ملاحظات حول مشاكل معينة في داخل الهياكل الأوكرانية، كل من هذه الفئات

(1) كانت خطة العضوية للبلد الذي يسعى للانضمام إلى الناتو مختلفة، إذ كان مطلوبًا من الطامحين تاريخيًا حلّ النزاعات الداخلية القائمة «السيطرة الديمقراطية والمدنية على قواتهم المسلحة»، وأن يكونوا قادرين على المساهمة عسكريًا في التحالف مع أمور أخرى، انظر:

NATO, «Membership Action Plan (MAP),» April 24, 1999, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27444.htm. 39 See Oliker et al., Security Sector Reform in Ukrain.

(2) Oliker et al., Security Sector Reform in Ukraine.

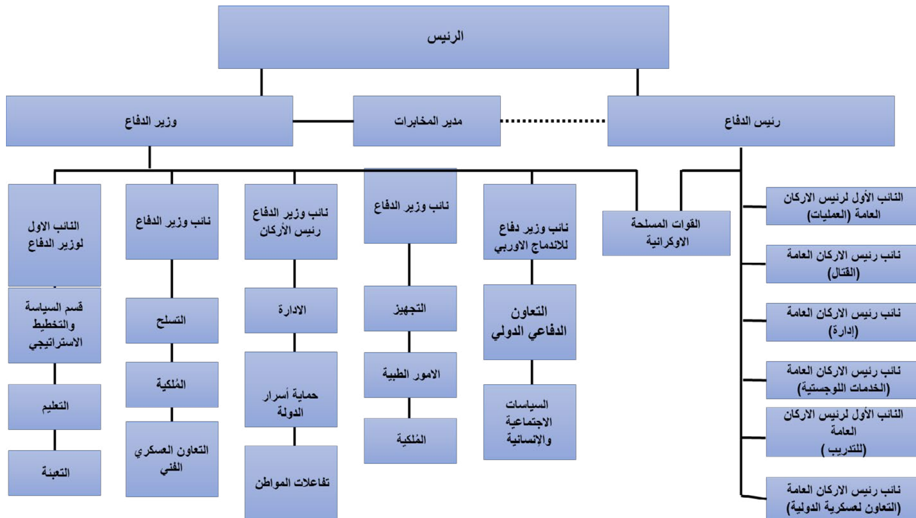
(3) مقابلة مع مستشارين أجانب رقم 1 ورقم 3 ورقم 4 والمسؤول الأوكراني رقم 1، ايار (مايو) – حزيران (يونيو) 2018

(4) مقابلة هاتفية أجراها المؤلف مع مستشارين أمريكيين، أيار (مايو) 2018، انظر:

Albuquerque and Hedenskog, «Ukraine,» 23–37; and Facon, «Reforming Ukrainian Defense,» 20–21.

التي حددتها هددت شبكات الزبائنية الأوكرانية بدرجات متفاوتة (انظر أيضًا الجدول 6.2). تضمنت الفئة الأولى تغيير الهيكل المؤسسي الدفاعي في أوكرانيا لتحسين إدارة الدفاع والقيادة والسيطرة، إذ لاحظ المراقبون في مؤسسة راند وغيرها أن هناك غموض في الدستور الأوكراني حول دور رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء في الاشراف على مؤسسات الدفاع بصورة خاصة، علاوة على ذلك أشار التقرير إلى أن «الوزارات والهيئات تعمل بشكل مستقل... كإقطاعيات منفصلة[1]»، إذ كان أحد المخاوف هو هيكل وزارة الدفاع وهيكل هيأة الأركان العامة، كما كان هناك غموض في أدوار ومسؤوليات الإدارات داخل هذه المنظمات، مثلًا وزير الدفاع ورئيس الأركان العامة (يشار إليه أيضًا باسم رئيس الدفاع) ولكليهما اتصال مباشر بالرئيس الاوكراني مما يجعل من الصعب حل النزاعات على مستوى أدنى.

الشكل (6.1) الهيكل السابق لوزارة الدفاع الأوكرانية وهيئة الأركان العامة في عام 2015



(1) Oliker et al., Security Sector Reform in Ukraine, 7–10; and Young, Anatomy of PostCommunist European Defense Institutions, 79 .

خلقت قضيتان أخريان مشاكل للقيادة والسيطرة على العمليات العسكرية، واعتبارًا من عام 2015، لم يتم فصل قيادة العمليات عن تطوير القوات وكما هو الحال في الولايات المتحدة وجيوش الناتو الأخرى، إذ كان لأوكرانيا في وقت ما قيادة عمليات مشتركة لممارسة القيادة على العمليات الحالية ولكن تم انهاء هذا المقر تحت قيادة يانوكوفيتش، وبالمثل فإن المهمة في شرق أوكرانيا (المعروفة باسم عملية مكافحة الإرهاب ATO) والتي كانت يُشرف عليها رسميًا جهاز الأمن الداخلي الأوكراني (Sluzhba bezpeky Ukrayiny، SBU)، على الرغم من تنفيذ جزء كبير من العمليات من قبل القوات المسلحة لأوكرانيا[1].

أوصت مؤسسة راند لمعالجة هذه المشكلات الهيكلية بتوضيح مسؤوليات الرئيس وغيره من كبار المسؤولين وتعزيز الهيئات المشتركة مثل مجلس الأمن والدفاع الوطني، وأوصى التقرير أيضًا بإعادة هيكلة رئيسية لوزارة الدفاع وهيئة الأركان العامة، وكانت الخطوة الاولى هو إخضاع هيأة الأركان العامة والقوات المسلحة لوزارة الدفاع، فضلًا عن التوصية بتنفيذ نظام توظيف عام مُرقّم (J1 للأفراد، J2 للاستخبارات، إلخ.) «للتوافق مع المعايير الأوروبية الأطلسية» في جميع مفاصل الجيش الأوكراني، لاسيما أن مؤسسات ووحدات الدفاع الأوكرانية كانت تعمل بمزيج من أنظمة الموظفين القديمة من الحقبة السوفيتية ونظام مُرقّم (انظر الشكل 6.2). حثّت مؤسسة راند وأوصت بأن «القرارات يجب أن تكون على أدنى مستوى ممكن»[2]، واقترحت اتباع المسؤولية التنظيمية على جميع العمليات القتالية، بما في ذلك عملية مكافحة الإرهاب ضمن قيادة عمليات مشتركة معاد إنشاؤها[3].

يُظهر الإصلاح الهيكلي المقترح في الشكل (6.2) التهديد الرئيسي لمصالح النخبة لوزير الدفاع ورئيس الأركان العامة والذين سيفقدون مناصبهم في التسلسل الإداري للرئيس وسيحتاجون إلى تفويض للسلطات الممنوحة لهم، كما ستفقد ادارة أمن الدولة سلطتها الاسمية على عملية مكافحة الإرهاب، لاسيما أن الإصلاح ترك إلى حد كبير السلطة الواسعة للرئيس على الأمن القومي دون تقييد، ويبدو أن إعادة الهيكلة لو تم تطبيقها ستؤدي إلى تغيير عملية صنع القرار بشكل كبير، كان من الممكن أن تهدد مصالح أخرى داخل وزارة الدفاع وهيئة الأركان العامة، لكن هذا التأثير سيعتمد على التنفيذ الفعلي.

(1) Oliker et al., Security Sector Reform in Ukraine, 23–25, 42–43

(2) Oliker et al., 27.

(3) Oliker et al., 38–46.

الشكل (6.2) هيكل موصى به من مؤسسة راند لوزارة الدفاع الأوكرانية وهيئة الأركان العامة

وزارة الدفاع
نائب وزير الفاع
المفتش العام
الموظفين التنفيذيين؛ مكاتب الشؤون القانونية والعامة
الامين العام
رئيس الدفاع
نائب رئيس قوة الدفاع
رئيس هيئة الأركان العامة
شؤون الموظفين
سياسة استخبارات الدفاع
تنمية القدرات
الإستراتيجيات والسياسات
المشتريات
المالية / المراقب المالي
J-1: شؤون الموظفين
J-2: الاستخبارات
J-3: العمليات
J-4: لخدمات اللوجستية
J-5: الإستراتيجية والسياسة و التعاون الدولي
J-6: الإشارات ، الاتصالات ، والمعلومات
J-7: التدريب
J-8: إدارة الموارد
الجيش
البحرية
القوة الجوية
قوات العمليات الخاصة
قائد العمليات المشتركة
جميع العمليات النشطة

المصدر: Reprinted from Oliker et al., Security Sector Reform in Ukraine.

سعت فئة ثانية من التوصيات إلى معالجة الثغرات في وظائف دعم العمليات العسكرية، وعلى الرغم من أن أوكرانيا قد حسّنت وظائف الدعم الخاصة بها منذ بدء الحرب إلا أن هذه الأنظمة ظلت إشكالية من منظور الناتو: احتفظت أوكرانيا ببعض هياكل الحقبة السوفيتية، بما في ذلك الفصل بين الهياكل الخلفية (الإمدادات غير الفتاكة) والأسلحة (الأسلحة والمعدات) وهو نظام غير مرن، لاسيما أن الإطار القانوني لتوفير الإمدادات والأنظمة الورقية التي كانت مسؤولة رسميًا عن تتبع الإمدادات[1]، إذ كانت القيادة والسيطرة والاتصالات والاستخبارات فجوة رئيسية أخرى، فضلًا عن النقص في معدات الاتصالات الآمنة والقيادة الإشكالية وعلاقات التحكم[2].

(1) Oliker et al., 64–68

(2) Oliker et al., chap. 4. These areas were also identified for additional attention by NATO Trust Funds, see NATO, «NATO's Practical Support to Ukraine.»

أوصت مؤسسة راند، لمعالجة هذه المشكلات، بإعادة هيكلة الهيكل اللوجستي عبر هيأة الأركان العامة والقوات المسلحة الأوكرانية في «J-4» عن طريق واحد: هيكلة وتنفيذ نظام مراقبة المخزون الإلكتروني لتتبع الإمدادات بشكل أفضل، وشجعت جهات مانحة أخرى، ودعمت اقتناء معدات وأنظمة اتصالات جديدة[1]، إذ شكّلت هذه التوصيات تهديدًا منخفضًا نسبيًا لشبكات الزبائنية للنخبة، وربما أدى اعتماد أنظمة الجرد الإلكترونية إلى زيادة صعوبة سرقة الإمدادات العسكرية على مستوى منخفض، ولكن بخلاف ذلك، كان هناك القليل من المؤشرات على أنه سيؤثر على النخب الحاكمة.

ركزت الفئة الثالثة من التوصيات على نظام المشتريات المعقد والمبهم وصناعة اوكرانيا العسكرية المرتبطة سياسيًا، إذ تم شراء الأسلحة من خلال عقود سنوية أحادية المصدر ومصنفة تحت نظام دفاع الدولة (SDO) الذي جعل عملية الاستحواذ باهظة الثمن ويسّر الفساد، كما أصيب الضباط العسكريون الأوكرانيون بالإحباط بسبب عجز شركة أوكروبورونبروم (Ukroboronprom) والمجمع الصناعي العسكري المملوك للدولة في أوكرانيا عن إمدادهم بمعدات عالية الجودة وضرورية على الرغم من امتلاك الشركة معدات متقدمة واسعة النطاق للتصدير، إذ لم تكن شركة أوكروبورونبروم الوكيل القانوني الوحيد للمعدات الأجنبية ولكن أيضًا المنتج المحلي الرئيسي مما يعقد استيراد المعدات الأجنبية[2]، وقد تم شراء إمدادات غير قاتلة من خلال إجراءات منفصلة تحددها قواعد أوكرانيا للمشتريات العامة ويسهلها نظام المشتريات الإلكترونية[3]. وأشار أحد التقارير أيضًا إلى دور وزارة التنمية الاقتصادية والتجارة في تحديد وضع العلامات والروابط بين قادة هذه الوزارة والنخب السياسية المتنافسة[4]. أوصت مؤسسة راند لمعالجة قضايا المشتريات بإعادة تنظيم المشتريات داخل إدارة واحدة في وزارة الدفاع، تتألف من مكاتب البرامج والقضاء على تصنيف نظام دفاع الدولة ومنح

(1) Oliker et al., Security Sector Reform in Ukraine, 43–47.

(2) Oliker et al., 91–94. See also Illia Ponomarenko, «Secrecy Blankets Corruption in Ukraine's Defense Sector,» KyivPost, September 15, 2017, https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/secrecy-blankets-corruption-ukraines-defense-sector.html; and Oleg Varfolomeyev, «Ukraine Hopes to Become Arms Exporter to NATO Countries,» Eurasia Daily Monitor 14, no. 77, https://jamestown.org/program/ukraine-hopes-become-arms-exporter-nato-countries./

(3) Oliker et al., Security Sector Reform in Ukraine, 57–60.

(4) Bratuschak, «War and Business.»

وزارة الدفاع الحق في شراء معدات أجنبية وزيادة الشفافية المحيطة بـشركة أوكروبورونبروم وهي الخطوة الأولى نحو الخصخصة في نهاية المطاف[1]، كما شجّع المستشارون الدوليون بشدة التطبيق الإضافي لنظام المشتريات الإلكترونية[2]، إذ شكلت التوصيات المتعلقة بإصلاح المشتريات وشركة أوكروبورونبروم تهديداً كبيراً لمصالح النخب الحاكمة وشبكات الزبائنية، كما أشرنا سابقًا، يبدو أن الفصائل الرئيسية داخل الحكومة الأوكرانية تدخل ضمنها بوروشنكو وحلفائه وجبهة الشعب، وهي حزب سياسي رئيسي والتي استفادت من هياكل المشتريات الدفاعية الحالية، لاسيما أن الإصلاح جعل المشتريات أكثر كفاءة وقلل من قوة شركة أوكروبورونبروم والذي من المحتمل أن يؤثر على مصالحهم الاقتصادية.

سعت الفئة الرابعة من التوصيات إلى تحسين المساءلة امام السكان، إذ أشارت مؤسسة راند إلى مشاكل السيطرة المدنية على مؤسسة الدفاع على وجه الخصوص لأن وزير الدفاع كان ضابطًا بالجيش وكان هناك عدد قليل من المدنيين المخولين داخل الوزارة[3]، إذ كانت محاسبة البرلمان ضعيفة، لاسيما مع وجود نقاط ضعف في قدرته على الإشراف على أنشطة الحكومة بما في ذلك المؤسسة الدفاعية وخصوصًا فيما يتعلق بالموازنات[4]، مع وجود تصورات حول عدم عدالة سياسات التعبئة والتجنيد الإجباري في أوكرانيا والتي قوض أيضًا المساءلة أمام السكان[5]. أوصت مؤسسة راند بتعيين وزير دفاع مدني، وعرضت اقتراحات مختلفة لتعزيز الوجود المدني داخل وزارة الدفاع[6]، إذ اقترح التقرير من بين عدة امور اخرى زيادة القدرة الرقابية للبرلمان الأوكراني على الرغم من عدم وجود تغيير دستوري على سلطة

(1) Oliker et al., Security Sector Reform in Ukraine, 57–64, 95–101

(2) Kyiv School of Economics, «Co-Creation of Prozorro.

(3) Oliker et al., Security Sector Reform in Ukraine, 25–27

(4) Young, Anatomy of Post-Communist European Defense Institutions, 79; «Proceedings from the First International Conference 'Monitoring Ukraine's Security Governance Challenges—Status and Needs'» (Kyiv: DCAF-Razumkov Centre, 2016),https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/2016_Conference-Proceedings1 _eng.pdf; and European Parliament, «On the Internal Reform and Capacity-Building for the Verkhovna Rada of Ukraine,» 2016, http://www.europarl.europa.eu/resources /library/media/20160229RES16408 20160229/RES16408.pdf

(5) Oliker et al., Security Sector Reform in Ukraine, 49.

(6) Oliker et al., 25–27, 53–54.

الرئيس في الدستور الأوكراني، كما لاحظ أحد المستشارين بأن البرلمان الأوكراني لم يكن عنده سوى القليل من الثقل لموازن السلطة التنفيذية[1]. وأوصت مؤسسة راند، لغرض معالجة مشاكل التعبئة والتجنيد الإجباري، بمتابعة كل قوة متطوعة مع احتياطي نشط، وبشكل عام شكّلت هذه التوصيات تهديدًا ضئيلًا لشبكات الزبائنية الحالية، إذ ذكر التقرير أن وزير الدفاع الجنرال ستيبان بولتوراك يمكن أن يستمر في منصبه، إذ إن تعزيز خدمة مدنية أكثر احترافًا داخل وزارة الدفاع والابتعاد عن التجنيد والتعبئة قد يؤثر على بعض شبكات الزبائنية، غير إن التأثير المحتمل على النخب الحاكمة سيكون صغيرًا أو بطيئًا في الظهور.

خامسًا، أعرب محللون أجانب آخرون عن قلقهم إزاء سيادة القانون بسبب استمرار وجود كتائب المتطوعين ونشاط غير قانوني في شرق أوكرانيا، إذ ساعدت كتائب المتطوعين أوكرانيا على تجنّب الهزيمة العسكرية. ووفقًا لتقرير نُشر عام 2015 كانت هذه الكتائب مقلقة نظرًا لأنهم تلقوا أيضًا دعمًا من الأوليغارشية[2]، كما يعتقد أنهم يشاركون في نشاط غير قانوني آخر بما في ذلك المناوشات حول طرق التهريب في غرب أوكرانيا في 2015[3]، وعلى الرغم من أن وحدات المتطوعين باستثناء كتيبة القطاع الأيمن قد تم دمجها إما في الحرس الوطني أو القوات المسلحة لأوكرانيا بحلول تشرين الأول (أكتوبر) 2015، إلا أن ولاء هذه المنظمات وسيطرتها ظل موضع تساؤل[4]. أوصى محللون أجانب بحل واعادة توزيع المقاتلين إلى وحدات رئيسية، وأشار المحللون أيضًا إلى التمويل الذي يقدمه الأوليغارشيون لكتائب المتطوعين، وأثاروا القلق من إمكانية استخدام وحدات المتطوعين لمصلحتهم الخاصة، على سبيل المثال، لاحظ كيمبرلي مارتن وأولغا أولكر: «يعتقد أن كولومويسكي شجع أعضاء كتائب دونباس وعيدار على حظر واردات الفحم من الأراضي الانفصالية في بداية معارضته الاولية للسياسة الأوكرانية»[5]، وقد أدى حلّ وحدات المتطوعين إلى ضعف شبكات الزبائنية للأوليغارشية الذين دعموهم.

---

(1) مقابلة مع مستشار أجنبي رقم 2، حزيران (يونيو) 2018.

(2) Albuquerque and Hedenskog, «Ukraine.»

(3) Marten and Oliker, «Ukraine's Volunteer Militias.» 61

(4) Albuquerque and Hedenskog, «Ukraine,» 22.

(5) Marten and Oliker, «Ukraine's Volunteer Militias.» Interview with foreign analyst #1, May 2018.

أصدر الرئيس بوروشنكو في حزيران (يونيو) 2016 بيان الدفاع الاستراتيجي والذي حدد «الاتجاهات الرئيسية» لسياسة الدفاع والإصلاح حتى عام 2020، وقد أوضحت الوثيقة على وجه الخصوص كيف تعتزم أوكرانيا إصلاح مؤسساتها الدفاعية لتتماشى مع معايير الناتو، وأشار أحد المستشارين الأجانب إلى أن 80-90 بالمائة من المقترحات الواردة في تقرير مؤسسة راند انتهى بها المطاف في بيان الدفاع الاستراتيجي بشكلٍ ما، لاسيما أن أحد الأسباب المحتملة التي جعلت تقرير مؤسسة راند مؤثرًا للغاية هو أنه حدد إطارًا واضحًا للمضي قدمًا، في حين أن مسؤولي الناتو ربما كان لديهم نفوذ سياسي أكبر، إلا أنهم لم يتمكنوا من اقتراح إطار لما ينبغي أن تصبح عليه مؤسسات أوكرانيا. من الممكن أن تكون حقيقة عمل مؤسسة راند الذي كان تحت إشراف مسؤولين أوكرانيين، والذي لم يفرضه عليهم أو يطلبه منهم المسؤولون الغربيون، قد سهلت ذلك أيضًا على أوكرانيا من حيث تكييف توصيات المؤسسة بشكل أكثر مرونة يتناسب والممارسات الأوكرانية، ومع ذلك، لم يكن تقرير مؤسسة راند سوى أحد التأثيرات العديدة على بيان الدفاع الاستراتيجي، كما لعبت الولايات المتحدة ومستشارو الناتو الآخرون دورًا قويًا في تقديم توصيات منفصلة لبيان الدفاع الاستراتيجي[1].

يوضح الجدول (6.2) عناصر وفئات التوصيات الموضحة في وقتٍ سابق والتي تم تضمينها في بيان الدفاع الاستراتيجي، وبشكل عام كانت التوصيات التي طرحت أقل تهديدًا لشبكات الزبائنية والتي تم تنفيذها في بيان الدفاع الاستراتيجي مع بعض الاستثناءات، على سبيل المثال تم إدراج إصلاح الموظفين المصنّف تحت المساءلة بصورة جزئية فقط وعلى وجه الخصوص لم يصرّ مجلس الدفاع على وجود قوة تطوعية، لاسيما أن هناك وجهة نظر شعبية في أوكرانيا مفادها أن التجنيد الإجباري ضروري للدفاع عن البلاد ضد روسيا[2]، وفي بعض الحالات أدى تهديد التوصية بالمصالح الراسخة إلى تأخير أو تخفيف التوصية وفي حالة التغييرات الهيكلية المقترحة، على سبيل المثال، كان من المقرر إزالة التداخل بين وزارة الدفاع وإدارات الأركان العامة بحلول عام 2018 وسيتم فصل تطوير القوة والرقابة التشغيلية بحلول عام 2020 وستحقق إدماج هيأة الأركان العامة في وزارة الدفاع «في المستقبل»[3].

(1) مقابلات مع مستشارين أجانب رقم 1 و2 و3 و4، ايار (مايو) –حزيران (يونيو) 2018. (64) مقابلة مع مسؤول أوكراني رقم 1، حزيران (يونيو) 2018.

(2) 65 «Strategic Defense Bulletin of Ukraine,» June 6, 2016, 7–8.

(3) مقابلة مع مسؤول أوكراني رقم 1، أيار (مايو) 2018.

أوضح مسؤول أوكراني أن البطء في دمج أو تبعية مسؤوليات وهياكل هيأة الأركان العامة تحت إشراف وزارة الدفاع يعكس «الطموح الشخصي لأصحاب المصلحة المختلفين»[1]، وأشار مستشار أجنبي سابق إلى أنه في بعض الحالات كان هناك مسؤولون كبار في وزارة الدفاع يفتقرون إلى الفهم الفكري لكيفية عمل الهياكل المقترحة، لكنه لاحظ في الوقت نفسه أن المعارضة من قبل هؤلاء المسؤولين كانت مدفوعة بأن «صلاحياتهم وفائدتهم ستتضاءل»[2]. وقد تم بالفعل تناول مسألة السيطرة على كتائب المتطوعين والتي اعتقدت الحكومة الأوكرانية أنها تمتلكها، إذ لم يتم تضمينها في تقرير مؤسسة راند أو تقرير بيان الدفاع الاستراتيجي بينما تم تضمين إصلاح المشتريات، ولم يتم إصلاح صناعة الدفاع إذ أوضح أحد المسؤولين أن توصيات مؤسسة راند لتحسين الصناعة الدفاعية لم تكن «نصيحة ذات صلة» و«لم يتم النظر فيها تمامًا»[3]، يمكن للمرء أن يفترض أن الحساسية السياسية لصناعة الدفاع جعلت إعادة الهيكلة الكبرى غير عملية.

واصل المسؤولون الأوكرانيون على مدى العامين المقبلين تنفيذ بيان الدفاع الاستراتيجي، مع نجاح متباين على النحو المفصل في الجدول (6.2)، إذ استمر التقدم في كل فئة من الفئات في الإشارة إلى أن الإصلاح كان من المرجّح أن يتقدم طالما كان يشكل تهديدًا أقل لشبكات الزبائنية، وأنه في حالة حدوث الإصلاح لم يكن يفعل سوى القليل لإعادة تشكيل الأداء الأساسي لمؤسسات الدفاع الأوكرانية أو شبكات الزبائنية القائمة. في الوقت نفسه، زادت المساعدة الدولية وقامت القوة متعددة الجنسيات بقيادة الولايات المتحدة بتوسيع تدريبها للقوات الأوكرانية، حيث قدّمت أولًا التدريب الأساسي، وبعد ذلك تدريب تشكيلات بحجم كتيبة ولواء. وفي آذار (مارس) 2018، أعلنت الولايات المتحدة عن تقديم أول مساعدات مميتة لأوكرانيا منذ بداية الحرب بضمنها (210) صاروخ جافلين مضاد للدبابات

(1) مقابلة مع مستشار أجنبي رقم 4، حزيران (يونيو) 2018.

(2) مقابلات مع مسؤول أوكراني رقم 1 ومستشار أجنبي رقم 4، ايار (مايو) – حزيران (يونيو) 2018.

(3) Cory Welt, «Ukraine: Background and U.S. Policy,» Congressional Research Service, November 1, 2017, https://fas.org/sgp/crs/row/R45008.pdf; Christopher Miller, «U.S. Confirms Delivery of Javelin Antitank Missiles to Ukraine,» Radio Free Europe /Radio Liberty, April 30, 2018, https://www.rferl.org/a/javelin-missile-delivery-ukraine-us-confirmed /29200588.html; and interviews with foreign advisors #1, 2, 4, May–June 2018.

و(37) قاذفة بتكلفة 47 مليون دولار[1]، فيما أذن الكونغرس الأمريكي بما يصل إلى (300) مليون دولار كمساعدة في السنة المالية 2016 و(350) مليون دولار في كلٍ من السنة المالية 2017 والسنة المالية 2018. ومع ذلك، فإن بعض هذه المساعدة كانت مشروطة بإقرار وزير الدفاع الاوكراني بإحراز تقدم في إصلاح مؤسسة الدفاع. وفي تموز (يوليو) 2018 أفرجت الولايات المتحدة عن (200) مليون دولار كمساعدة أمنية بعد أن أصدرت أوكرانيا قانون الأمن القومي[2]، وقدم أعضاء الناتو الأخريين بما في ذلك المملكة المتحدة وكندا وليتوانيا المستشارون والمدربون والمعدات[3]، وبحلول أواخر عام 2017 تضاعف عدد موظفي الناتو في كييف ثلاث مرات منذ بداية النزاع[4]، ومع ذلك ظلت هذه المساعدة صغيرة في الحجم بالنسبة للتحديات التي تواجه القوات المسلحة الأوكرانية.

(1) Welt, «Ukraine: Background and U.S. Policy»; «U.S. House and Senate Armed Service Committees Authorize $350 Million for Ukraine,» UNIAN Information Agency, November 9, 2017; and US Department of Defense, «DoD to Provide $200 Million in Security Cooperation Funds to Ukraine,» July 20, 2018, https://dod.defense.gov/News /Article/Article/1580565/ dod-to-provide-200-million-in-security-cooperation-funds -to-ukraine./

(2) Ukraine Ministry of Defence, «Towards New Armed Forces of Ukraine: Overview of Defence Reforms in Ukraine,» 2016, https://defense-reforms.in.ua/en/download?path= %2Ffiles %2F Press %2FGeneral %2FDigests %2FDefenceReformsDigest_2016 %2520Summary.pdf; and Welt, «Ukraine: Background and U.S. Policy,» 11–17.

(3) Ukraine Ministry of Defence, «Towards New Armed Forces of Ukraine: Overview of Defence Reforms in Ukraine,» 2016, https://defense-reforms.in.ua/en/download?path= %2Ffiles %2F Press %2FGeneral %2FDigests %2FDefenceReformsDigest_2016 %2520Summary.pdf; and Welt, «Ukraine: Background and U.S. Policy,» 11–17.

(4) NATO, «NATO's Practical Support to Ukraine»; and Facon, «Reforming Ukrainian Defense,» 18–19.

التوصية	تهديد مصالح النخبة والشبكات	موجودة في بيان الدفاع الاستراتيجي	النتيجة اعتبارًا من حزيران 2018
1.التغيرات الهيكلية	منخفض، باستثناء رئيس الدفاع والأركان العامة وربما جهاز الأمن في أوكرانيا	نعم: • أدوار محددة • التكامل المرحلي لهيئة الأركان العامة في وزارة الدفاع • إنشاء قيادة القوات المشتركة على العمليات	مختلط: • إعادة تسمية عمليات مكافحة الارهاب ونقلها إلى هيأة الأركان العامة • لا إصلاحات كبيرة في هيأة الأركان العامة • توضيح الأدوار لا يحسن تنسيق
2.الدعم القتالي	منخفض	نعم: • التحسينات المخططة لنظام C4ISR[القيادة والسيطرة والاتصالات وأجهزة الكمبيوتر والاستخبارات والمراقبة والاستطلاع] • هيكل لوجستي مفرد على أساس «J» • نظام آلي لمراقبة المخزون	مختلط: • اعتماد المظهر الجديد للهيكل اللوجستي مع التحسين على أساس هياكل الحقبة السوفيتية • لا يوجد نظام جديد لمراقبة المخزون • تقدم ضئيل في الاتصالات
3.المشتريات والصناعة العسكرية	عالي	جزئيًا: • شراء الأسلحة عن طريق «عقد الدفاع العام»، و«فرق المشروع» • لم يرد ذكر لحق أوكروبورونبروم أو وزارة الدفاع في شراء الأسلحة مباشرة	قليل: • التحسين فقط مع زيادة استخدام نظام بروزورو[الشراء الالكتروني] للإمدادات غير المميتة • منح وزارة الدفاع في نهاية المطاف سلطة المشتريات الأجنبية
4.المسائلة امام السكان	منخفض	جزئيًا: • تعيين وزير مدني بحلول 2018 • مناقشة الرقابة البرلمانية • الإشارة إلى «الاحتراف» و«المقاربات الأوروبية الأساسية».	مختلط: • المزيد من المدنيين في وزارة الدفاع، وخاصة في مكاتب الإصلاح • محدودية تحسين البرلمان • التعبئة منتهية، ولكن يستمر التجنيد مؤقتًا فقط.
5.وحدات خارجة عن القانون ونشاطات غير قانونية.	مختلط	لا: ولكن ادعى سابقًا أنه اعتمد	مختلط: • وحدات المتطوعين المتكاملة ولكن من غير الواضح ما إذا كانت لا تزال تشكل خطورة.

كانت هناك تحسينات كبيرة في الهياكل العسكرية الأوكرانية بعد بيان الدفاع الاستراتيجي عام 2016، وخاصة تطوير هيكل قيادة جديد على العملية العسكرية في شرق أوكرانيا، وكما ذكرنا سابقًا، اقترحت مؤسسة راند وضع سلطة على العمليات في الشرق ضمن هيأة الأركان العامة وتحت إشراف قيادة العمليات المشتركة، وهو مقر ومركز للقيادة للإشراف على جميع العمليات القتالية. صدر قانون جديد في شباط (فبراير) 2018 والذي حكم سياسة أوكرانيا في العمليات في شرق البلاد وأسس قوة مشتركة تحت قيادة هيأة الأركان العامة لتحل محل عمليات مكافحة الارهاب وجهاز الامن في اوكرانيا[1]، وقد أدى هذا التغيير بشكل فعال إلى حل مشكلة سلطة ادارة أمن الدولة الاسمية على المنطقة، وأوضحت المسؤولية عن العملية تحت قيادة هيأة الأركان العامة، كما تم إنشاء مقر عملياتي مشترك والذي جاء تلبيًة للتوصية الغربية بإنشاء قيادة عمليات مشتركة على الرغم من أن أحد المراقبين الغربيين وصف قيادة العمليات المشتركة بأنها «البناء باستخدام أجهزة الكمبيوتر» التي لا يبدو أنها تمارس السيطرة فعلياً على القوات في الميدان[2]. كانت هناك مشكلة أخرى محتملة تتمثل في تعيين قائد لقيادة العمليات المشتركة أيضًا كزعيم للإدارة المدنية على الإقليم وقد أعطى المنصب للقائد درجة من السلطة القانونية على الحكم في الأراضي المحتلة بما في ذلك على سبيل المثال إدارة منظمة جمارك صغيرة، بينما أثار هذا الترتيب مخاوف بشأن المساءلة الديمقراطية بين المستشارين الأجانب إذ أشار المسؤولون الأوكرانيون إلى ضرورة ضمان التنسيق في منطقة الصراع[3].

نفّذت أوكرانيا فيما يتعلق بوظائف الدعم القتالي بعض المهام المشورة الأجنبية مع الاحتفاظ بالأنظمة القديمة وتحسينها[4]، وفي حالة الخدمات اللوجستية على سبيل المثال،

(1) Alya Shandra, «Ukraine's Draft Law on Reintegrating Donbas Finally Says It's under Russian Occupation,» Euromaidan Press, July 13, 2017, http://euromaidanpress.com/201713/07//ukraine-presents-draft-bill-on-reintegrating-donbas/; and Adam Coffey, «Ukraine Declares 'Anti-Terrorist Operation in the Donbas' Officially Over: What Does That Mean?,» RUSI Commentary, May 16, 2018, https://rusi.org/commentary /ukraine-declares-anti-terrorist-operation-donbas-officially-over-what-does-mean.

(2) مقابلة مع مستشار أجنبي رقم 4، حزيران (يونيو) 2018.

(3) مقابلة مع مستشار أجنبي رقم 4، ومناقشة مع المسؤولين الأوكرانيين، حزيران (يونيو) وتشرين الاول (أكتوبر) 2018.

(4) Wilk, «Best Army Ukraine Has Ever Had.»

أوضح أحد المستشارين الأجانب أنه في المستوى العالي «إن J-4 هو لوحة التعريف الان»، وفقًا لنظام التوظيف الغربي المرقّم، وفي الوقت ذاته أشار المستشار إلى أن «شيئًا آخر لم يتغير كثيرًا»[1].

بقيت مقاربات الحقبة السوفيتية إلى الخدمات اللوجستية قائمةً بما في ذلك نظام «الدفع» الذي يعتمد على توفير حزمة محددة مسبقًا من الإمدادات بدلًا عن نظام «سحب» غربي يعتمد على طلبات الوحدة المنفردة[2]، كما ورد أن الهياكل على المستوى التكتيكي والعملي استمرت في التباين من وحدة إلى أخرى[3]، وبحسب ما ورد تحسن التوفير الفعلي للإمدادات، حيث كانت وزارة الدفاع قادرة على ما يبدو على الاستفادة من المدخرات للحد من الفساد في مشتريات الإمدادات الأساسية[4].

موّلت المساعدة الدولية نظام C4ISR الجديدة (القيادة والتحكم والاتصالات وأجهزة الكمبيوتر والاستخبارات والمراقبة وأنظمة الاستطلاع) بما في ذلك أكثر من 20 مليون دولار من أجل «قدرات مشتركة للأمن السيبراني والقيادة والتحكم ونظم المعلومات اللوجستية والطبية» التي تنفذها شركة بلاك بوكس Black Box الأمريكية[5]. كان من الصعب الحكم على مدى التأثير الفعلي على الفعالية القتالية لهذه الاستثمارات، على سبيل المثال، لاحظ مستشار أجنبي أن المعدات المقدمة من الغرب كانت غير متوافقة مع ممارسات القيادة والسيطرة الموجودة مسبقًا في أوكرانيا، وعلى وجه الخصوص تم تصميم الأنظمة الغربية لتسهيل «قيادة العملية»، حيث يكون لدى المستويات الدنيا المبادرة لاتخاذ القرارات حسب الضرورة، وبدلًا عن ذلك استندت ممارسات أوكرانيا الحالية إلى تدريب قادة الوحدات على قيادة أكثر مركزية[6]، إذا كانت بالفعل المفاهيم الغربية لقيادة العملية ستوفر المزيد من

(1) مقابلة مع مستشار أجنبي رقم 5، حزيران (يونيو) 2018).

(2) مقابلة مع مستشار أجنبي رقم 4، حزيران (يونيو) 2018؛ انظر:

Young, Anatomy of Post-Communist European Defense Institutions, 83–84.

(3) مقابلة مع مستشار أجنبي رقم 3، حزيران (يونيو) 2018.

(4) مقابلة مع مستشار أجنبي رقم 3، حزيران (يونيو) 2018.

(5) AGIS Awarded Subcontract by Black Box to Support Ukraine Security Assistance Program,» October 2017, https://www.agisinc.com/agis-black-box-ukraine-program/

(6) مقابلة مع مستشار أجنبي رقم 4، حزيران (يونيو) 2018؛ ومقابلة مع المحلل الأوكراني # 1، اب (أغسطس) 2018.

الفاعلية العسكرية والحفاظ على القيادة الموجودة مسبقًا وبالتالي من المحتمل أن تكون الممارسات قد قللت من التحسن المحتمل في الفعالية الذي كان يمكن أن ينشأ بفضل المساعدة المادية الأجنبية[1].

كان هناك بعض التقدم فيما يتعلق بالمشتريات وصناعة الدفاع لكن بشكل عام ظلت هذه المجالات هي الأقل تحسنًا، ربما كان النجاح الأكبر هو التوسّع في استخدام نظام المشتريات الإلكترونية للإمدادات الأساسية مثل الغذاء والوقود والملابس، أما التحسينات المتعلقة بشراء الأسلحة كانت أبطأ في الظهور إذ كافحت أوكرانيا بصراحة لمنح وزارة الدفاع السلطة لشراء أسلحة مباشرة من دول أجنبية دون المرور عبر شركة أوكروبورونبروم[2]، على سبيل المثال، يمكن للولايات المتحدة فقط نقل الأسلحة المقدمة بموجب «المبيعات العسكرية الأجنبية» أو «المواد الدفاعية الزائدة» مباشرة إلى وزارة الدفاع وليس إلى شركة أوكروبورونبروم، في حين أن الولايات المتحدة قد نقلت أنظمة جافلين إلى أوكروبورونبروم على أساس أنها نقل تمويل عسكري أجنبي، لاسيما أن هذا الترتيب قد حدّ من قدرة أوكرانيا على تلقي أسلحة من الولايات المتحدة في المستقبل[3].

وفقًا لإحدى الروايات، منح مرسوم رئاسي في حزيران (يونيو) 2018 على ما يبدو وزارة الدفاع سلطة أكبر لشراء معدات أجنبية، وفي ايلول (سبتمبر) 2018 تم نقل قطعتين من خفر السواحل الأمريكيين إلى أوكرانيا كمواد دفاعية زائدة، وحتى مع هذا التغيير، ظلت المشاكل الأكثر جوهرية داخل نظام المشتريات والتسليح قائمة[4]، إذ إن قانون تموز (يوليو) 2018 بشأن الأمن القومي لم يفعّل تغيير نظام تصنيف دفاع الدولة SDO، وبقي الإحباط من هيمنة شركة أوكروبورونبروم مستمرًا، إذ أشار مقال نُشر في عام 2018 إلى أن « شركة أوكروبورونبروم

(1) حول تأثير هياكل القيادة على الفعالية العسكرية، انظر، على سبيل المثال،

Tal madge ،Dictator’s Army

(2) Oliker et al., Security Sector Reform in Ukraine, 91–92.

(3) مقابلات مع مستشار أجنبي رقم 4؛ والمسؤول الأوكراني رقم 2، حزيران (يونيو) 2018؛ إرسال بريد إلكتروني مع مسؤول أمريكي، جزيران (يونيو) 2018.

(4) مقابلات مع مستشار أجنبي رقم 4 ومسؤول أوكراني رقم 2، حزيران (يونيو) 2018؛ وإيليا بونو مارينكو، «أوكرانيا تقبل زورقين من الولايات المتحدة بعد 4 سنوات من التصاريح البيروقراطية»، كييف بوست، 27 ايلول (سبتمبر) 2018.

https://www.kyivpost.com/ukraine-politicsukraine-accepts-two-us-patrol-boats-after-four-four-years-of-bureaucratic-blockades.html.

يشار إليها بشكل مختلف باسم» الوحش» و«الطفيلي» والتي تمتعت باحتكار فعلي لصناعة الدفاع الأوكرانية»[1]، بينما من المحتمل أن يكون عدم كفاءة شركة أوكروبورونبروم قد لعب دورًا في عدم القدرة في أوكرانيا لنشر معدات حديثة إضافية وبالتالي تحسين الفعالية العسكرية، لاسيما أن الأموال لعبت دورًا المحدودة أيضًا[2].

كان هناك تقدمًا متباينًا في تحسين المساءلة، لاسيما بعد تمرير قانون الأمن القومي في تموز (يوليو) 2018 والذي تضمن تدابير لتحسين المساءلة والتي كانت أحد عناصر التقدم، ومع بعض الاستثناءات كان القانون «قانونًا إطاريًا « يحدد الأطر الزمنية والمتطلبات للتشريعات المستقبلية ولم يفرض في حد ذاته تغييرات كبيرة في الحكم[3]، إذ كان أحد التغييرات التي يتطلبها القانون هو أن يصبح وزير الدفاع مدنيًا وهو ما تم تضمينه في تقرير مؤسسة راند، ولتلبية هذا المطلب فإن وزير الدفاع الحالي بولتوراك تقاعد ببساطة من الجيش وظل وزيرًا مدنيًا، وبينما كان هذا التغيير قد حسّن اسميًا من السيطرة المدنية إلا أن هذا التغيير لم يفي تمامًا بجوهر التوصية، لا سيما بالنظر إلى أن نسخة مدروسة مسبقًا من القانون كانت تتطلب أن يكون وزير الدفاع المدني خارج الزي الرسمي لمدة خمس سنوات على الأقل[4]. وتحت إدارة الوزير ظلّ المدنيون الآخرون الذين التحقوا بالوزارة في مختلف المناصب بعد عام 2014 نشطين ومؤثرين بعد عام 2016، لا سيما داخل المكتب المسؤول عن الإصلاح، ومع ذلك فقد قوبلوا في كثير من الأحيان بمعارضة شديدة من قبل أعضاء البيروقراطية الحالية، إذ وصف أحد المستشارين على سبيل المثال صراعًا بين الإصلاحيين الشباب الذين يعملون في مجال المشتريات والبيروقراطية الموجودة مسبقًا[5].

(1) Akimenko, «Ukraine's Toughest Fight»; «Ukraine's New Law on National Security: Key Facts to Know,» Ukraine Crisis Media Center, June 22, 2018, http://uacrisis.org/67656 -ukraine-s-new-law-national-security-key-facts; and interviews with Ukrainian official, foreign advisers #3, #4, and #5, May–June 2018.

(2) Wilk, «Best Army Ukraine Has Ever Had,» 25–30

(3) «Ukraine's New Law on National Security»; and discussion with Ukrainian officials and analysts, Washington, DC, September 2018.

(4) Illia Ponomarenko, «Defense Minister Poltorak Quits Military Service, but Remains in Charge as Civilian,» Kyiv Post, October 13, 2018, https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/defense-minister-poltorak-quits-military-service-to-formally-comply-with -nato-benchmarks.html

(5) مقابلات مع مستشار أجنبي رقم 4، حزيران (يونيو) 2018.

كانت هنالك علامات مختلطة في تحسين البرلمان الأوكراني، إذ سلط مستشار أجنبي الضوء على تحسين تبادل المعلومات بين وزارة الدفاع والبرلمان كنجاح رئيسي على الرغم من أن آخرين لاحظوا استمرار نقص الخبرة[1]، وسعت أوكرانيا فيما يتعلق بسياسة الموظفين لزيادة الاحترافية وحدثت الموجة السادسة من التعبئة في عام 2015، ومع ذلك يبدو أن قرار إنهاء التعبئة يرجع بشكل رئيسي إلى انخفاض احتياجات منطقة الصراع وتحسن التجنيد ويبدو أن الأوكرانيين يحتفظون بما يتفق إلى حد ما نظرة عامة على سياسة الافراد منذ بداية النزاع، بما في ذلك تفضيل النظام المختلط الذي يتألف من افراد متعاقدين ومجندين و[إذا دعت الحاجة] حشد الافراد[2].

تباينت تقييمات كتائب المتطوعين والأنشطة الخارجة عن القانون، ووفقًا للعاملين في الحكومة فإن كتائب المتطوعين كانت غير موجودة، فقد تم دمجها بالكامل في هياكل القيادة في وزارة الداخلية ووزارة الدفاع و«لا يمكن سحبها أو إنشاء كتائب جديدة أو إعادة إنشائها»[3]، وعلى النقيض من ذلك كتب مارتن وأوليكر في ايلول (سبتمبر) 2017 أن «التبعية القانونية لبعض الوحدات التطوعية يخفي استقلاليتها ونشاطها السياسي الكبير»[4].

لاحظ أحد المحللين الأجانب في مقابلة أن «الوحدات التطوعية مدمجة ولكن يمكنها العمل بشكل مستقل على أساس الانتماء للمجموعة»، كما سلط الضوء على الفساد في دونباس ومناطق حدودية أخرى كخطر رئيسي على تطور سيادة القانون في أوكرانيا[5]، وبحلول منتصف عام 2018 كان من الواضح أن الجيش الأوكراني قد أدخل تحسينات كبيرة على الرغم من استمرار بعض الثغرات إذ صنفت جودة الجيش الأوكراني في عام 2018 على أنها (6 درجات من9):

(1) مقابلات مع مستشارين أجانب رقم 1 ورقم 3 ورقم5، ومحلل أجنبي، ايار (مايو)- حزيران (يونيو) 2018.

(2) Best Army Ukraine Has Ever Had,» 15–16; and interviews with Ukrainian official and foreign adviser #3 and 5

(3) مقابلات مع المسؤول الأوكراني رقم 1 والمستشار الأجنبي رقم 3، حزيران (يونيو) 2018.

(4) Marten and Oliker, «Ukraine's Volunteer Militias.»

(5) مقابلة مع محلل أجنبي، ايار (مايو) 2018.

- الفاعلية (درجتان من 3): تمكنت أوكرانيا من الحفاظ على موقعها العسكري في الأراضي المحتلة في مواجهة القوات المدعومة من روسيا، وحققت تحسينات ملحوظة في أنظمة الدعم والهياكل، ومع ذلك استمر المحللون في الاستشهاد بمشاكل في معداتها وصعوبة تبنيها النُهَج الغربية.
- المساءلة (درجتان من 3): تحسنت الرقابة المدنية جزئيًا من خلال الأهداف المنصوص عليها في بيان الدفاع الاستراتيجي ونتيجة للدور الأكبر للمدنيين في وزارة الدفاع، حتى لو لم تُحدث مشاورات وزير الدفاع مع أحد المدنيين فرقًا كبيرًا، فمع ذلك ظلت ممارسات إدارة الدفاع بما يتماشى أكثر مع تلك الموجودة في روسيا أو الاتحاد السوفيتي من تلك الموجودة في دول الناتو الجارة والتي تدرك القلق المستمر بشأن السيطرة المدنية على الجيش في بولندا[1]، كما تحسنت ممارسات التجنيد ولكن السياسات الداعمة للتجنيد والتعبئة ظلت قائمة.
- سيادة القانون (درجتان من 3): أقرّت أوكرانيا عدة قوانين مهمة بشأن الدفاع، واحتفظت بإطار قانوني شامل قوي، ومع ذلك فإن قانون الأمن القومي بقي فقط في إطار العمل للتشريعات المستقبلية غير المكتملة[2]، ظلت هناك مخاوف بين المحللين الغربيين: ماذا لو لم يكن هؤلاء داخل الحكومة الأوكرانية؟ بشأن الوحدات التطوعية.

الخلاصة: الدروس المستفادة من الإصلاح الدفاعي في أوكرانيا

بشكل عام، كان هناك تحسنًا في ثلاث نقاط في مؤسسات الدفاع الأوكرانية للفترة من 2014 إلى 2018، مما يشير إلى نجاح معتدل، إذ تحسنت الفعالية العسكرية بشكل خاص خلال المرحلة الأولى من الإصلاح بينما تحسنت سيادة القانون والمساءلة بشكل أكبر خلال المرحلة الثانية، وأشار مستشار أجنبي إلى وجود اعتقاد مشترك بأن «أوكرانيا حققت في السنوات الأربع الماضية ما لم تحققه في العشرين عامًا الماضية»، وبالتأكيد كان الجيش

(1) على سبيل المثال، انظر:

Rohr-Garztecki, «Long Shadow of History.»

(2) مقابلة مع المستشار الأجنبي رقم 3، حزيران (يونيو) 2018.

الأوكراني أكثر قدرة على مواجهة روسيا ووكلائها في عام 2018 عما كانوا عليه عندما بدأ الصراع في عام 2014[1]، فضلاً عن تسليط الضوء على التحسن في مؤسسات الدفاع الأوكرانية ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى المبادرة المحلية، إذ توضح دراسة الحالة أعلاه كيف يمكن أن تحدث المعارضة المحلية للإصلاح المدعوم من الخارج في الحالات التي تكون فيها الموارد الدولية منخفضة وحيث يتم صياغة التغييرات المقترحة من قبل المنظمات الأجنبية كتوصيات اختيارية بدلًا عن المطالب الواجبة. وتشرح نظرية المعارضة المحلية بشكل أفضل العملية المرصودة ونتائج إصلاح الدفاع في أوكرانيا، إذ كانت المعارضة الأكيدة من قبل المسؤولين الأوكرانيين والتي من المحتمل أن تكون ردًا على التهديد لشبكات الزبائنية، والتي تعني أن التوصيات الغربية الأكثر تهديداً كانت الأقل تنفيذًا، فعلى سبيل المثال، بدا أن هيأة الأركان العامة تقاوم التوصيات الهيكلية الغربية القائمة على الخوف من أن يؤدي الإصلاح إلى تقليص سلطتها الإجمالية مقارنة بوزارة الدفاع.

وبالمثل، بينما كانت شركة أوكروبورونبروم بشكل عام داعمة علنًا لإصلاح قطاع الدفاع، إلا انها من الناحية العملية بدت أنها تقاوم أي تغييرات جوهرية مهمة في ممارسات الشراء التي قد تقلل من سلطتها أو مصالحها المالية[2]، لاسيما أن تجنب إثارة المعارضة من أصحاب المصلحة الأقوياء هؤلاء من المحتمل أن يسهّل إجراء إصلاح أكبر، إذ تشرح نظرية الموارد الدولية أيضًا التأثير المحدود للمساعدة الغربية نظرًا لأن المصلحين الغربيين لديهم موارد منخفضة، بينما يقدم اعتماد المسار تفسيرًا جزئيًا فقط، وهو يشرح التأثير المستمر للهياكل والممارسات المؤسسية الموجودة مسبقًا في الحقبة السوفيتية لكنه يواجه صعوبة في تفسير التحسن السريع في الجيش الأوكراني الذي حدث بعد عام 2014.

أحد العوامل التي تقدم بعض التفسير للتحسن السريع النسبي في الجيش الأوكراني هو تأثير التهديد الخارجي من قبل روسيا[3]، لاسيما مع وجود دعم شعبي قوي للدفاع عن البلاد

(1) مقابلة مع مستشار أجنبي رقم 5، حزيران (يونيو) 2018.

(2) اعتبارًا من حزيران (يونيو) 2018، كان هناك فريق إدارة جديد أوكروبورونبروم والذي كان مرة أخرى داعمًا علنيًا للإصلاح، على الرغم من أنه لم يكن من الواضح ما إذا كان هذا الدعم سيؤدي إلى تغيير كبير في السياسة. مقابلات مع مستشارين أجانب رقم 1، رقم2، رقم 4، ايار (مايو)- حزيران (يونيو) 2018؛ واجتماعات مع المسؤولين الأوكرانيين، 2017-2018

(3) لاحظ حجة ديفيد إدلشتاين بأن التهديد الخارجي يسهل التعاون مع سلطات الاحتلال، انظر: Occupational Hazards: Success and Failure in Military Occupation (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2010.

والذي ظهر من خلال المساهمات الخاصة للمعدات العسكرية، كما كان هناك ضغط سياسي قوي على الحكومة لإصلاح الجيش[1]، إذ زادت نفقات الدفاع بشكل كبير من (1 %) من الناتج المحلي الإجمالي في 2013 إلى (2.5 %) في 2015 و2016، على الرغم من أنها ظلت منخفضة من حيث القيمة المطلقة[2]، ومع ذلك، كان من الصعب تفسير عدم إحراز تقدم في إجراء الإصلاحات على الرغم من التهديد الروسي دون الأخذ بعين الاعتبار تأثير معارضة النخبة للتغييرات التي قد تهدد شبكات الزبائنية.

يجادل الفصل القادم [الخلاصة] بأنه يجب على الجهات الأجنبية صياغة مطالب وتوصيات للعمل حول شبكات الزبائنية للنخبة، مع الاستمرار في تحسين مؤسسات الدولة. لم يكن ذلك الامر ضرورياً لمؤسسة راند في أوكرانيا، وبالنظر إلى تفويضنا بتقديم توصيات تتماشى مع معايير الناتو فمن الممكن أن يكون ذلك أكثر جدوى بالنسبة للمستشارين الأجانب الآخرين. وفي نهاية المطاف كما يجادل هذا الكتاب فإن السياسيين المحليين هم المسؤولون عن بلدهم، والمستشارون الأجانب يفتقرون إلى المعرفة والموقف الذي يسمح لهم بمعارضة قراراتهم، إذ تُظهر الأحداث في أوكرانيا كيف أن استيعاب بعض المصالح المحلية يمكن أن يسهّل بقدر أكبر النجاح في تحقيق الإصلاح، إذ يجب أن يقوم المستشارون الغربيون بعمل تدريجي عند طرح التوصيات أو المطالب التي لا تثير معارضة دراماتيكية، وتسعى إلى تحسينات محدودة حيثما أمكن، وتذكر أهدافها النهائية والاستفادة من الدعم من القادة المحليين حيثما أمكن ذلك. يمثل ذلك أفضل مسار متاح لتحقيق الإصلاح مهما كانت الموارد المتاحة.

(1) Charles Ecknagel and Merhat Sharipzhan, «Army in Need: Volunteers Try to Get Supplies to Ukraine's Forces,» RFE/RL, June 6, 2014, https://www.rferl.org/a/ukraine-army-equipment-donations/25413169.html; and interviews with foreign analyst, foreign adviser #4, May–June 2018.

(2) Wilk, «Best Army Ukraine Has Ever Had,» 12–14.

الفصل السابع

الخلاصة

تشارك الولايات المتحدة والمجتمع الدولي الأوسع باستمرار في بناء المؤسسات، إذ إن بناء المؤسسات هو نشاط أساسي لبناء السلام والديمقراطية في بلدان ما بعد الحرب، إنها أداة متكررة ومن المحتمل أن تكون حتمية بالنسبة للولايات المتحدة لتمكين الشركاء والحلفاء من ردع المعتدين وهزيمة الإرهاب، لاسيما أن بناء مؤسسات الدولة هو أيضًا وسيلة مركزية لتعزيز التنمية الاقتصادية. يجادل هذا الكتاب بأن المعارضة المحلية للإصلاح المدعوم من الخارج هي تحدٍ مهم لا يحظى بالتقدير الكافي، فمن خلال تجربتي في أوكرانيا، يسعى الإصلاحيون الأجانب عادة إلى تقليد المؤسسات الغربية، ويأملون أيضًا أن تمكنهم ولايتهم والموارد الأخرى من التغلب على المعارضة إذا نشأت، وتُظهر دراسات الحالة السبع كيف أن المعارضة المحلية عند حدوثها قد قوضت حتى أفضل الجهود من حيث الموارد، وتبين كيف أن الإصلاحيون الأجانب يميلون إلى تحقيق أكبر قدر من النجاح عندما يكونوا قادرين على تجنب تلك المعارضة.

تظهر دراسات الحالة أيضًا أن المعارضة المحلية غالبًا ما تنشأ بسبب تهديد الإصلاح للأهداف القومية وشبكات النخب الحاكمة، وعادةً ما تظهر المعارضة العامة بما في ذلك المظاهرات الجماهيرية واسعة النطاق أو المقاطعات النخبوية، بسبب تهديد الأهداف القومية والتي تؤدي باستمرار إلى الفشل، أما المعارضة الخاصة بما في ذلك تجاهل الطلبات الأجنبية أو منع الإصلاح سراً، فتظهر عندما يشكل الإصلاح تهديدًا لشبكة زبائنية النخبة الحاكمة. أنا أزعم أن المتدخلين الأجانب يمكنهم إلى حد ما مواجهة المعارضة الخاصة إذا أعطوا موارد أعلى، ولكن تلك المطالب أو التوصيات التي تهدد شبكات النخبة، مع ذلك، تميل إلى التنفيذ بشكل أقل.

إن الاستنتاج الرئيس هو أن المعارضة الداخلية مدمرة للإصلاح لدرجة أن تحدي هذه المصالح الجوهرية وجهًا لوجه هو ضربًا من التهور، وبدلًا عن ذلك يجب على الإصلاحيين الأجانب استيعاب الأهداف القومية وشبكات الزبائنية مع الاستمرار في إيجاد طرق لجعل مؤسسات الدولة أكثر فاعلية وخضوعًا للمساءلة والتزامًا بالقانون. إن تقديم مطالب وتوصيات تتجنب تهديد المصالح المحلية الأساسية مع الاستمرار في تحسين مؤسسات الدولة يمثل تحديًا سياسيًا معقدًا، والذي يتطلب معرفة عميقة بالمجتمع الذي يعمل فيه بناة المؤسسات الأجنبية والاستقلالية لتكييف الإصلاح القائم على القيود المحلية، ومع ذلك فإن المنظمات الأجنبية التي تسعى إلى بناء المؤسسات غالبًا ما تفتقر إلى المعرفة المحلية الكافية أو الاستقلال الذاتي، لاسيما أن تمكين الإصلاحيين الأجانب من اختيار المطالب أو التوصيات لتحقيق أقصى قدر من نجاح الإصلاح يعتمد جزئيًا على فهم الهياكل والممارسات الحالية للمنظمات الأمريكية والدولية وكيفية تقييد المعرفة المحلية والاستقلالية ثم تغييرها وفقًا لذلك. يعرض القسم التالي نتائج دراسات الحالة ويناقش الاستنتاجات العامة للكتاب، ثم أصف المشكلات التي تحد من المعرفة المحلية واستقلالية بناة المؤسسات الأجنبية، وأدرس بعض الخيارات لمعالجة هذه القضايا، ويختتم الفصل بمناقشة الحجج البديلة وإمكانية تطبيق الكتاب على نطاق أوسع واتجاهات البحث المستقبلي.

النتائج والتوصيات الشاملة

أصف ثلاثة تفسيرات نظرية مختلفة في الفصل الثاني حول متى وكيف يمكن للإصلاح المدعوم من الخارج أن يحسن مؤسسة الدولة:

- تركز نظريتي الخاصة «المعارضة المحلية» على كيفية تهديد المطالب الخارجية الأهداف القومية أو شبكات الزبائنية، إذ يمكن أن تثير هذه المطالب معارضة محلية، وكيف أن الأشكال المختلفة للمعارضة المحلية يمكنها أن تعرقل إمكانات جهود الإصلاح لتحسين مؤسسة الدولة.
- تؤكد نظرية الموارد الدولية على تأثير التفويض القوي والمال والموظفين والتخطيط والتنسيق، إذ تدعي أنه عند وجود موارد عالية يكون للإصلاحات الأجنبية مجموعة واسعة من التقنيات المتاحة لتحسين مؤسسة الشركاء ومواجهة المعارضة.

- تجادل نظرية الاعتماد على المسار بأن مستوى التطور الموجود مسبقًا هو المحدد الأكبر لآفاق الإصلاح المدعوم من الخارج، كما تجادل بأن الإصلاح الخارجي يمكن أن يؤدي إلى نتائج عكسية، إذ يمكن للمساعدات الخارجية المكثفة أن تثني الجهات الفاعلة المحلية عن السعي إلى الإصلاح.

تحلل كل دراسة من دراسات الحالة السبع عملية ونتائج جهد إصلاح معين عبر مراحل متعددة لتحديد إلى أي مدى تقدم دراسة تلك الحالة الدعم لتنبؤات هذه النظريات، في حين أن دراسات الحالة السبع هذه لا تمثل بالضرورة النطاق الكامل لجهود الإصلاح الأجنبية، لاسيما أنهم يأخذون في الاعتبار مجموعة من المناطق والدول المتنوعة وأنواع عديدة من مؤسسات الدولة، من خلال إظهار أن ديناميكيات مماثلة قد تم تطبيقها في جهود الإصلاح التي تتمتع بأفضل الموارد في كوسوفو والعراق والبوسنة وتيمور الشرقية. وفي حالة أوكرانيا منخفضة الموارد، تشير دراسات الحالة إلى أن النظريات الثلاث من المحتمل أن تقدم نظرة ثاقبة لنطاق واسع من بناء المؤسسات المدعومة من الخارج.

يلخص الجدول (7.1) تقييم دراسات الحالة للنظريات، ويشير إلى ما إذا كانت العملية والنتيجة التي تمت ملاحظتها في دراسة الحالة تفي بتوقعات النظرية («نعم»)، أو ما إذا كانت دراسة الحالة قد استوفت توقعات النظريات جزئيًا («جزئيًا»)، أو ما إذا كانت دراسة الحالة لا تلبي تنبؤات نظرية («لا»)، كما تشير أيضًا إلى ما إذا كانت إحدى النظريات تقدم أفضل تفسير للأحداث التي لاحظتها. يشير الجدول (7.1) إلى وجود دعم كبير لجميع النظريات الثلاث، إذ تقدم نظرية المعارضة المحلية أفضل قوة تفسيرية، بما في ذلك تقديم أفضل تفسير متاح للعديد من الإصلاحات التي قدمت فيها النظريات الأخرى قوة تفسيرية قليلة أو جزئية.

كما ساعدت نظرية الموارد الدولية ونظريات الاعتماد على المسار في شرح العديد من حالات الإصلاح وتقديمها شرح جزئي على الأقل في جميع دراسات الحالة ما عدا واحدة. تشير هذه النتائج إلى أن النظريات الثلاث يمكن أن تقدم على الأقل بعض الأفكار لتحسين صنع السياسات في المستقبل.

توصي نظرية الموارد الدولية عمومًا بأن يكون للبعثة الأجنبية تفويض قوي بما يكفي

وموظفين وأموال كافية لمواكبة تحديات مجتمع معين[1]، إذ تظهر دراسات الحالة بشكل عام أن قوة الولاية الأجنبية والأفراد المرتبطين بها والأموال من الممكن أن تُحدث تحسينات أكبر في مؤسسات الدولة، إذ تؤكد نظرية الموارد ودراسات الحالة أيضًا على قيمة الموارد البيروقراطية مثل التخطيط ووحدة الجهد والتعلم التنظيمي. كما هو موضح في حالة العراق وتيمور الشرقية، فإن معالجة الفجوات البيروقراطية توفر وسيلة جاهزة لتحسين نتائج بناء المؤسسات، لاسيما التقنيات العالمية المقترحة في نظرية الموارد مثل بناء القدرات (H1A). يبدو أن استبدال مؤسسات الدولة المحلية (H1D) وفرض تغييرات في القوانين أو اللوائح (H1F) أكثر فعالية بشكل عام، في حين أن التقنيات التي تنطوي على تشكيل المواقف المحلية أو النتائج السياسية تبدو أقل فعالية بما في ذلك إقناع الفاعلين المحليين (H1B) وتشكيل النتائج الانتخابية (H1C)، وبناء الدعم للإصلاح من خلال الحملات العامة (H1E). إن زيادة الموارد المتاحة يمكن أن يسهل نجاحًا أكبر، لكنها تزيد أيضًا من التكاليف التي تتحملها الحكومات الغربية.

الجدول (7.1): ملخص النتائج النظرية لدراسات الحالة

هل تتوافق دراسة الحالة مع تنبؤات هذه النظرية؟			
الدولة	المعارضة المحلية	الموارد الدولية	الاعتماد على المسار
الحكومة المركزية في كوسوفو	نعم (الأفضل)	جزئيًا	جزئيًا
الحكومة المركزية في العراق	جزئيًا (الأفضل)	جزئيًا	جزئيًا
الدفاع في البوسنة والهرسك	نعم (الأفضل)	نعم	لا
الدفاع في تيمور الشرقية	نعم	نعم (الأفضل)	نعم
الشرطة في البوسنة والهرسك	نعم (الأفضل)	لا	نعم
الشرطة العراقية	نعم	نعم	نعم (الأفضل)
الدفاع في اوكرانيا	نعم (الأفضل)	نعم	جزئيًا

وعلى النقيض من ذلك، فإن نظرية تبعية المسار تقول إن على المصلحين الأجانب أن يتجنبوا متابعة الإصلاح في المجتمعات ذات الظروف السيئة الموجودة مسبقًا، لاسيما أن هناك دعم للفرضية القائلة بأن مؤسسات الدولة تتبع الهياكل والممارسات الموجودة مسبقًا (H2A)، على الرغم من الجهود الخارجية المبذولة في إيجاد عناصر جديدة، إذ أدت الظروف الموجودة مسبقًا إلى الحد بشكل خطير من احتمالات إصلاح بعض المؤسسات

(1) Miller, Armed State Building.

مثل الحكومة المركزية والشرطة في العراق، وقد أجد أدلة مختلطة على الفرضية تبين إمكانية عودة مؤسسات الدولة إلى حالتها السابقة بعد تراجع الموارد الخارجية (H2B). تراجع الجيش في تيمور الشرقية والشرطة في العراق بعد مغادرة المصلحين الأجانب، على الرغم من استمرار جودة مؤسسات الدفاع في البوسنة بعد تراجع الموارد، ولم تقدم دراسات الحالة الدعم القوي لادعاء نظرية تبعية المسار بأن الإصلاح المدعوم من الخارج يأتي بنتائج عكسية لأنه يقلل من حوافز النخب المحلية لمواصلة الإصلاح الخاصة بهم (H2C)، وبدلًا عن ذلك أجد أن فشل الإصلاح يحدث عادةً بسبب انخفاض الموارد أو المعارضة المحلية، وإن المعنى الضمني بالنسبة للدول الغربية التي تخطط لبعثات إصلاحية هو أن تكون حكيمة بشأن متابعة الإصلاح الطموح والمكلف في البلدان ذات المؤسسات الموجودة منخفضة الجودة مسبقًا ولكن فشل الإصلاح في هذه المجتمعات ليس حتميًا.

في حين أن الموارد الدولية ونظريات الاعتماد على المسار تقدم نظرة ثاقبة لصنع السياسات في المستقبل، فإن هناك عاملين يحدان من فائدة الآثار السياسية المرتبطة بهذه النظريات:

أولاً: غالبًا ما تتجاوز سياسات المعارضة الداخلية العلاقة السببية المتوقعة للموارد الدولية أو الظروف الموجودة مسبقًا، وفي الحالات الخمس التي قدمت فيها المعارضة المحلية أفضل تفسير، لم تستطع الموارد الدولية أو الظروف الموجودة مسبقًا أن تشرح بشكل كامل عملية الإصلاح أو نتائجه. في حالة إصلاح شرطة البوسنة والهرسك على سبيل المثال، كان لتهديد الأهداف القومية الصربية تأثير أكبر على سلوك المسؤولين الصرب أكثر من تأثيره على مستوى الموارد الدولية، أما في بناء الحكومات المركزية في كل من كوسوفو والعراق، تمكنت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو وسلطة الائتلاف المؤقتة من إحراز تقدم أسرع في بناء مؤسسات حكم مركزية أكثر مما تتوقعه نظرية تبعية المسار، لذلك فإن أخذ المعارضة المحلية في الاعتبار ضروري لفهم سبب نجاح الإصلاح أو فشله.

ثانيًا: غالبًا ما يكون تغيير المطالب والتوصيات الأجنبية أسهل من تغيير الموارد الدولية أو تحديد مكان التدخل، في حين أن السعي وراء الإصلاح في المجتمعات ذات المؤسسات الضعيفة الموجودة مسبقًا قد لا يزيد من احتمالات النجاح إلى الحد الأقصى، وقد يكون

ضروريًا أيضًا لأهداف السياسة الأمريكية والدولية. وبالمثل، في حين أن وجود موارد أكبر قد يتيح نجاحًا أكبر، يجب أن يعمل المصلحون الأجانب في كثير من الأحيان بما لديهم، إذ قد لا تكون القرارات السياسية حول مكان التدخل أو الموارد التي يجب تقديمها قابلة للتفاوض، لاسيما أن التحدي الذي يواجه معظم البعثات هو معرفة كيفية تحقيق أقصى استفادة من المواقف الصعبة. يجادل هذا الكتاب بأن أي جهد إصلاحي وأيًا كانت الموارد المتاحة أو المؤسسات الموجودة مسبقًا من الممكن تحقيق نجاح أكبر للمصلحين الأجانب عن طريق اختيار مطالبهم أو توصياتهم بعناية لمراعاة الأهداف القومية وشبكات الزبائنية للنخب الحاكمة.

تُظهر دراسات الحالة كيف أن الإصلاحات الخارجية التي تهدد الأهداف القومية تأتي بنتائج عكسية، إذ تنتج عنها احتجاجات جماهيرية واسعة النطاق واعتراضات النخبة التي تنزع الشرعية عن الإصلاح المستقبلي، كما في حالات الشغب في كوسوفو عام 2004 والمعارضة الصربية لإعادة هيكلة الشرطة في البوسنة. يعد تجنب المطالب التي تهدد الأهداف القومية أمرًا مباشرًا في مجتمعات مثل تيمور الشرقية، حيث تسعى المجموعة المهيمنة إلى الاستقلال وتتوافق المصالح المحلية مع مصالح المجتمع الدولي، بينما يصعب على الإصلاحيين تجنب تهديد الأهداف القومية للجماعات الرئيسية في المجتمعات المنقسمة إثنيًا مثل البوسنة وكوسوفو. كان لدى البوسنيين في البوسنة، على سبيل المثال، هدفًا قوميًا يتمثل في متابعة دولة مركزية أقوى، والتي غالبًا ما كانت تعارض هدف صرب البوسنة لحماية الاستقلال الذاتي لجمهورية صرب البوسنة، لاسيما أن جعل مؤسسة أكثر فاعلية ومسؤولية قد تتعارض أيضًا مع الأهداف القومية لمجموعة معينة، على سبيل المثال، قد تتطلب المساءلة أمام السكان تكاملًا عرقيًا، وهو ما يتعارض مع رغبة المجموعة في الحكم الذاتي.

يجب على الإصلاحيين الأجانب، في الظروف التي يكون فيها للإصلاحات المرغوب بتطبيقها القدرة على تهديد الأهداف القومية، السعي وراء حلول وسط ذكية توازن الكفة بين الأهداف المتنافسة للمجموعات مع الاستمرار في تحسين جودة المؤسسات، إذ غالبًا ما تعني مثل هذه التنازلات إصلاحًا بطيئًا وتدريجيًا، ويمكن أن يتزايد التقدم التدريجي بمرور الوقت، لاسيما عندما تكون هناك مراحل متعددة للإصلاح. يقدم إصلاح الدفاع في البوسنة مثالًا جيدًا، إذ أنشأ الإصلاحيون الأجانب وزارة دفاع على مستوى الدولة أولًا،

والتي تشرف على الهياكل على مستوى الكيانات ثم في المرحلة الثانية من الإصلاح تم إنشاء جيشًا موحدًا للبوسنة والهرسك، وللاعتراف بحقوق الصرب السياسية كان هذا الهيكل العسكري الجديد فعالًا ولكن ليس رسميًا، إذ تم أنشاء أفواج أحادية الإثنية وكتائب مشاة، في حين أن هذا الحل الوسط لم يلب أهداف المجتمع الدولي أو أي مجموعة محلية، إلا أنه قدم طريقاً للمضي قدمًا. ويبدو أن فهم التاريخ والمصالح السياسية بشكل عميق في المجتمع الشريك مع المعرفة الواسعة بمؤسسات الدولة في المجتمعات الأخرى أمرًا ضروريًا لصياغة مثل هذه التنازلات الخلاقة.

يمكن للمصلحين الأجانب عمومًا تحقيق أكبر قدر من النجاح من خلال تجنب الطلبات أو التوصيات التي تهدد شبكات الزبائنية للنخب الحاكمة، وتُجادل نظرية المعارضة المحلية أن الإصلاحات التي تهدد شبكات الزبائنية للنخب الحاكمة من المرجح أن تحقق تقدمًا فقط إذا كان هناك ارتفاع في الموارد الحالية، لاسيما أن دراسات الحالة تقدم بعض الدعم لهذا التوقع. كانت المطالب والتوصيات الأجنبية في حالة إصلاح الشرطة في العراق وإصلاح الدفاع في تيمور - الشرقية وأوكرانيا قد شكلت تهديدًا أقل لشبكات الزبائنية والتي يمكن تنفيذها أكثر من تلك التي شكلت تهديدًا أكبر، إذ اختلف مستوى التنفيذ أيضًا بناءً على الموارد الدولية المتاحة والموارد البيروقراطية بشكل خاص. علاوة على ذلك، باتباع إحدى تنبؤات نظرية المعارضة المحلية تبين بأن الموارد الدولية مكّنت أحيانًا الإصلاحيين الأجانب من مواجهة المعارضة الخاصة كما هو الحال في العراق، حيث كان ضباط الجيش الأمريكي أحيانًا قادرين على مراقبة أنشطة الميليشيات الشيعية والحد منها.

تشير دراسات الحالة إلى أن إيجاد مطالب أو توصيات خلاقة تعمل على تحسين مؤسسات الدولة مع عدم تهديد شبكات الزبائنية للنخب الحاكمة، هو النهج الأكثر فاعلية لتحسين مؤسسات الدولة، وللتأكد من هذه النتيجة فأنه في بعض الحالات يكون تحدي بعض عناصر شبكات الزبائنية للنخب الحاكمة ضرورية ومرغوبة حتى، إذ لا توجد أمثلة واضحة في هذا الكتاب، ومع ذلك فقد مكنت الموارد الدولية المصلحين الأجانب من تحقيق تقدم كبير في مواجهة العوائق الخاصة الشديدة، لاسيما أن هناك عّدة حالات حقق فيها الإصلاحيون الأجانب نجاحًا أكبر من خلال صياغة مطالبهم للحد من التهديد الذي تتعرض له هذه الشبكات، كما هو الحال في إصلاح جيش في البوسنة والهرسك. في الواقع أن القضاء على هذه الشبكات أو

تقويضها بالكامل يتجاوز موارد مهمة أي بعثة تمت دراستها في هذا الكتاب، والتي تتضمن التدخلات ذات الموارد الأعلى منذ عام 1990، ومن الصحيح أيضًا أن تأثير جهود الإصلاح الخارجية على شبكات النخبة أكثر تعقيدًا من الترميز الثنائي الذي اقترحته نظرية المعارضة المحلية، إذ إن مزيدًا من الدراسة للعلاقة بين الإصلاح الخارجي وهذه الشبكات قد تكون مفيدة في تمكين الإصلاحيين الأجانب من تحسين مؤسسات الدولة.

مشاكل السياسة وتوصيات محددة

تمثل توصيتي عكس النهج المشترك الذي يتبعه المصلحون الأجانب في كثير من الأحيان لاختيار المطالب والتوصيات، وهي كما لوحظ في الفصل الثاني، غالبًا ما يبدأ المصلحون الأجانب بتحديد المشاكل مع مؤسسات الدولة، واقتراح تغييرات في الهيكل أو الممارسات لمعالجة هذه المشاكل، والتي غالبًا ما تكون مستمدة من الدول الغربية واستخدام الموارد المتاحة لدفع هذه التغييرات إلى الأمام بدلًا عن المعارضة المحلية إذا لزم الأمر[1].

في حالة تطوير مؤسسات الحكومة المركزية في كوسوفو على سبيل المثال، وضعت معايير بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو قائمة بالإصلاحات والمتطلبات التي يتعين على كوسوفو تحقيقها قبل سياسة الوضع النهائي، ثم ضغطت الأمم المتحدة على النخبة في كوسوفو بتنفيذ هذه التوصيات من خلال الاعتماد على الخبراء والمستشارين الغربيين، أما في حالة إصلاح الشرطة في البوسنة، سعى المجتمع الدولي إلى معالجة السيطرة الإثنوقراطية على عمل الشرطة من خلال فرض خطوط الحدود بين الكيانين، وفي أوكرانيا سعى تقرير مؤسسة راند إلى معالجة التسلسل الإداري المنفصل تحت إشراف وزارة الدفاع وهيئة الأركان العامة من خلال إخضاع هيأة الأركان العامة لوزارة الدفاع. إن هذا النهج لا يهدد عمدًا الأهداف القومية أو شبكات الزبائنية للنخب الحاكمة، لكن بعض المحللين أو المسؤولين قد يعتقدون أن تهديد هذه المصالح ضروري لتصحيح المشاكل في مؤسسة الدولة.

تتمثل إحدى المساهمات السياسية المهمة للكتاب في القول بأن هذا النهج المشترك معيب، إذ يؤدي اختيار المطالب أو التوصيات بناءً على المشكلات التي يتم ملاحظتها إلى

(1) انظر ايضاً:

Pritchett and Woolcock, «Solutions When the Solution Is the Problem,» 197.

معارضة مدمرة تجعل الإصلاح أقل فاعلية وتقوض في كثير من الأحيان الإصلاح اللاحق، وبدلًا عن تصميم المطالب والتوصيات بناءً على المشكلات التي يلاحظونها فقط، أزعم أن الإصلاحيين الأجانب يجب أن يصمموا تغييراتهم المقترحة لتجنب تهديد الأهداف القومية وشبكات النخب الحاكمة وبدلًا عن ذلك يطلبون تحسينات أصغر ولكن لا تزال ذات مغزى لمؤسسات الدولة.

هذا لا يعني أن الإصلاحيين الأجانب يجب أن يشجعوا الإصلاحات التي من شأنها تقويض المساءلة أو سيادة القانون، لاسيما أن تعزيز هذه العيوب لن يضر بالمؤسسة المستهدفة فحسب، بل قد يقوض أيضًا الجهود المبذولة لبناء مؤسسات دولة ذات جودة في مجتمعات أخرى، وعادةً ما يعني تجنب الأهداف القومية المهددة لشبكات الزبائنية أنه من الضروري تأخير معالجة بعض المشاكل الملحوظة، بما في ذلك الفساد والهيمنة العرقية وعدم الكفاءة، من الناحية المثالية، إذ سيواصل الإصلاحيون الأجانب إصلاحًا تدريجيًا على المدى الطويل ويحسنون المؤسسة ببطء وينتظرون استغلال التغيير في القيادة المحلية لتحقيق النجاحات.

ومع ذلك، فإن طول جهود الإصلاح الخارجية محدود زمنيًا والأهداف القومية وشبكات الزبائنية بطيئة بشكل عام، ولذلك فإن الإصلاح الناجح يعتمد في كثير من الأحيان على درجة معينة من التكيف مع الأهداف القومية وشبكات الزبائنية، إذ إن هذا التكيف مخيب للآمال، لاسيما عندما ترتبط الأهداف القومية لبعض الجماعات بانتهاكات حقوق الإنسان في زمن الحرب وعندما يقوض الفساد التنمية الاقتصادية والديمقراطية، ومع ذلك فإن تحدي هذه المصالح غير فعّال وغالبًا ما يترك المجتمع أسوأ حالًا. تعتمد صياغة مطالب وتوصيات خلّاقة من شأنها إحداث تغييرات ذات مغزى دون تهديد المصالح الأساسية على المعرفة المحلية والاستقلالية، إذ قد يكون لبعض البعثات هذه السمات بالفعل وقد تكون قادرة بالفعل على اتباع توصيات هذا الكتاب وفي معظم الحالات تفتقر البعثات الأجنبية إلى هذه السمات، وتركز اولًا على تحسين مؤسسات الدولة، كما تمت مناقشته أدناه ومفصلة في أعمال أخرى[1]. إن الحاجة إلى تمكين المصلحين الأجانب من اختيار المطالب أو التوصيات التي تزيد من نجاح الإصلاح إلى الحد الأقصى تعطي شيئًا جديدًا ملحًا لمعالجة هذه المشاكل.

(1) على سبيل المثال، انظر:

Autesserre, Peaceland; and Autesserre, Trouble with the Congo. See Ashdown, Fortunate Life.

المشكلة الاولى: استقلالية غير كافية للمصلحين الأجانب داخل الدولة

في كثير من الحالات، تكون الطلبات أو التوصيات المقترحة محددة سلفًا أو مقيدة بقرارات سياسية في الدول الغربية التي تمول وتدعم جهود الإصلاح، كما نوقش في الفصل الثاني. في كوسوفو على سبيل المثال لم ترغب الولايات المتحدة والدول الغربية الأخرى في المضي قدمًا في استقلال كوسوفو، وبالتالي أخرت مفاوضات الوضع واستمرت المعايير قبل سياسة الوضع على الرغم من المعارضة المتزايدة في كوسوفو.

واجه القادة العسكريون الأمريكيون في العراق ضغوطًا قوية لتسريع رحيل الولايات المتحدة وخروج قواتها من العراق، رغم الضعف المستمر للمؤسسات العراقية، وفي كلتا الحالتين حدت البيئة السياسية في الدول الغربية من استقلالية الإصلاحيين الأجانب على الأرض وأضروا بآفاق الإصلاح. حتى في الحالات التي تشكل فيها القيود السياسية في الدول الغربية قدرًا أقل من التحدي، فإن الهياكل والإجراءات البيروقراطية قد تمنع الإصلاحيين الأجانب من تعديل تغييراتهم المقترحة على القيود السياسية المحلية، بينما تتمتع المنظمة الموجودة في البلد المضيف ببعض الاستقلالية، فقد لا يكون لديها القدرة على تحديد أو تغيير مطالب أو توصيات الإصلاح، على الرغم من أن المسؤولين في الأرض لديهم فهم أكبر للقيود السياسية المحلية. توضح دراسات الحالة الواردة في هذا الكتاب أيضًا كيف تحدد قيادة البعثة استقلاليتها في كثير من الأحيان، ويبدو أن القادة الأكثر فاعلية يتمتعون بقدر أكبر من الاستقلالية، سواء بسبب التصميم المؤسسي للبعثة أو لأن القادة الأفراد لديهم قدرة أكبر على تشكيل البيئة السياسية. في البوسنة، على سبيل المثال، استفاد بادي أشداون من تجربته السياسية كزعيم للديمقراطيين الأحرار في المملكة المتحدة[1]، لاسيما أن البعثات المستقبلية قد تستفيد أيضًا من القادة ذوي الخبرة في السياسة المحلية.

إن طريقة حل مشكلة الاستقلالية المحدودة بسيطة لوصف توفير سلطة أكبر للبعثات على الأرض، فمن الناحية العملية تعد هذه التوصية أكثر صعوبة في التنفيذ، لاسيما مع وجود تنوع كبير في هيكل وصلاحيات المنظمات التي تسعى للإصلاح، إذ قد تتجاوز الأولويات

(1) انظر:

Ashdown, Fortunate Life.

السياسية الأخرى فوائد اعطاء إستقلالية أكبر، لاسيما وأنه ليس كل المسؤولين على الأرض قد يكونون قادرين على تحقيق النجاح في ظل قدر أكبر من الاستقلالية، ومع ذلك فإن دراسات الحالة أعلاه أظهرت أن نجاح الإصلاح المدعوم من الخارج يعتمد على البعثات الأجنبية التي تتمتع بالاستقلالية للتكيف مع الظروف المحلية.

المشكلة الثانية: نقص المعرفة المحلية

من الضروري أيضًا أن يكون لدى المصلحين الأجانب فهم عميق للمجتمع الذي يعملون فيه. ومع ذلك، وكما لاحظت العديد من الأعمال، فإن الممارسات والهياكل الحالية للمتدخلين الأجانب لا تشجع في كثير من الأحيان على تطوير المعرفة المحلية، وكما هو مذكور في الفصل الثاني، إذ يسلط أُتسير الضوء على كيفية تفضيل العديد من خصائص البعثات الأجنبية للمعرفة الفنية العامة على المعرفة المحلية، فإن الاتجاه نحو نهج واحد يناسب الجميع و«عمليات النشر القصيرة والدوران السريع» يمكن أن يمنع المسؤولين الأجانب من فهم الديناميكيات المحلية[1]، إذ توثق دراسات الحالة عدة أمثلة عن كيفية تقويض الاصلاح بسبب الثغرات الموجودة في المعرفة المحلية، على سبيل المثال، أدى نزاع داخلي داخل مقر الأمم المتحدة في تيمور الشرقية إلى تجاهل إدارة الأمم المتحدة الانتقالية للمعرفة الموجودة، مما أدى إلى الفشل في الاعتراف بالأهمية السياسية لحركة الفالينتيل، كما ساهمت إخفاقات التخطيط في العراق قبل حرب عام 2003 في بطء اعتراف المسؤولين الأمريكيين بـأهمية دور آية الله العظمى السيستاني في التطور السياسي المستقبلي في العراق.

ومع ذلك، من الممكن أن يكتسب الإصلاحيون الأجانب معرفة محلية كافية لتحقيق نجاح أكبر، في البوسنة بدت تجربة أشداون كسياسي تمكن من اكتساب فهم سريع للسياسة البوسنية، وفي العراق كانت هناك أمثلة لمستشاري التحالف الذين طوروا فهمًا جيدًا لعمل وزارة الداخلية[2]، لاسيما أن المعرفة المسبقة بلغة المجتمع وثقافته وتاريخه يمكن أن

(1) Ashdown, Fortunate Life. 5 Autesserre, Peaceland, 70–93

(2) يُشير أندروراڠيل إلى أن «مستشارًا واحدًا تم اختياره بعناية وذوي خبرة ومدرب تدريبًا جيدًا أفضل من العديد من الأفراد غير المدربين وعديمي الخبرة والذين يمكنهم بالفعل عرقلة البرنامج من خلال إجراءات غير مناسبة.»، انظر:

تكون مفيدة، على سبيل المثال، يسلط روري ستيوارت الضوء على مساهمات حاسمة من مسؤولين أجانب لديهم معرفة عميقة بأفغانستان والذين «قضوا ساعات طويلة جالسين على الأرض في منازل [الأفغان]، يستمعون إلى حديثهم مع أفغان آخرين في الداري أو الباشتو»[1]، إذ لا يزال مثل هؤلاء الأفراد غير متوفرين وقليلي العدد، ونظرًا لحجم العديد من التدخلات الغربية فهي غير كافية لتوظيف معظم الجهود الاستشارية، علاوة على ذلك يمكن للأفراد الذين ليس لديهم خلفية علمية كمختصين إقليمين أن يكتسبوا أيضًا فهمًا للسياق المحلي. بشكل عام، كلما طالت مدة نشر المسؤولين كلما زادت معرفتهم بالمجتمع المحلي والمؤسسة الشريكة، وقد تأتي بعض هذه المعرفة ببساطة من التجربة، ولكن من المحتمل أيضًا أن يكون إنشاء شبكات مع مجموعة من الأفراد في البلد المضيف مفيدًا.

إن بعض هذه التوصيات أسهل في التنفيذ من غيرها، لاسيما أن التحضير التفصيلي على أساس المواد الموجودة ليس صعبًا ولا مكلفًا بشكل خاص. تهدف دراسات الحالة في هذا الكتاب جزئيًا إلى أن تكون نموذجًا لتقييم أساسي لمؤسسة حكومية يمكن للمسؤولين الأجانب استخدامها في المستقبل لاكتساب المعرفة المحلية، بما في ذلك تتبع السياق التاريخي والمصالح المحلية ذات الصلة والفاعلين السياسيين، وقد يكون من الصعوبة تمكين تفاعلات أكبر بين المسؤولين المحليين والأجانب وفترات أطول من التعامل اعتمادًا على الوضع في المجتمع المحلي، على سبيل المثال، يمكن أن يؤدي إنشاء سفارات أمريكية محصنة خارج العواصم إلى زيادة صعوبة تعامل المسؤولين الأمريكيين مع نظرائهم المحليين، وقد تتطلب الفترات الاطول أيضا تغييرات كبيرة في بيروقراطية المتدخلين الأجانب ويمكن أن تقوض التماسك التنظيمي[2]. في حالة مناطق الحرب أو المناطق الصعبة، حيث أنه من غير العملي بالنسبة للمسؤولين الاجانب أن يكونوا برفقة عائلاتهم، قد تكون فترات الخدمة الأطول خطيرة وعاطفية ومرهقة عليهم وقد تقلل من

Andrew Rathmell, «Fixing Iraq's Internal Security Forces: Why Is Reform of the Ministry of Interior So Hard?,» Center for Strategic and International Studies, November 2007, 12–13,

(1) Stewart and Knaus, Can Intervention Work?, 83.

(2) انظر:

Harry W. Kopp, Career Diplomacy: Life and Work in the US Foreign Service, Second Edition (Washington, DC: Georgetown University Press, 2011.

رغبة أفضل الموظفين المؤهلين للخدمة، وقد يكون تعيين المستشارين الأجانب في مؤسسات الدولة المحلية مفيدًا لبناء الثقة والتفاهم، ولكنه ليس ممكنًا سياسيًا أو لوجستيًا بصورة دائمة، وإدراكًا لهذه القيود، يجب على البعثات الأجنبية اتخاذ التدابير الممكنة لتعزيز معرفتها المحلية.

المشكلة الثالثة: الولايات المتحدة والمجتمع الدولي قد لا يعطون الأولوية لبناء المؤسسات

يؤكد العلماء وصناع السياسات على أهمية بناء المؤسسات لتحقيق أهداف السياسة الأمريكية والدولية، ومع ذلك في الممارسة العملية لا تركز جميع المنظمات الأجنبية التي لديها مهمة إصلاح مؤسسات الدولة بشكل أساسي على هذه المهمة، وبدلًا عن ذلك، غالبًا ما يُنظر إلى بناء المؤسسات على أنه وسيلة لتحقيق غاية، إذ قد لا يحظى بناء المؤسسات دائمًا بالأولوية في الاهتمام، لاسيما أن أحد المؤشرات على الأولوية المنخفضة لبناء المؤسسات هو أن المقاييس التي تتبناها المنظمات لقياس نجاحها قد لا تقيم بشكل مباشر جودة المؤسسات الشريكة، والنتيجة هي أن المنظمات الأجنبية قد لا تصمم جهودها لتعظيم تحسين المؤسسات الشريكة.

يقدم إصلاح الشرطة في العراق أحد الأمثلة، إذ ركزت مهمة الجيش الأمريكي على إرساء الأمن، وكان بناء قوة الشرطة والجيش وسيلة لتحقيق هذه الغاية، وكانت القوات الأمريكية تقوم أيضًا بشكل مباشر بتثبيت الأمن عن طريق تسيير دوريات وقتل أو أسر أعضاء الجماعات الإرهابية، وهنالك مثال آخر هو جهود مكافحة الإرهاب الأمريكية في الفلبين من 2001 إلى 2014، والتي يُشار إليها أحيانًا على أنها نجاح خاص، لاسيما أن القوات الأمريكية كانت تفتقر إلى السلطة القانونية لاستخدام القوة المميتة[1]، وكما هو الحال في حالات أخرى، كان الجيش الأمريكي يعمل «مع ومن خلال « شركائهم المحليين المتمثلين بقوات الأمن الفلبينية (PSF)، لإضعاف الجماعات الإسلامية المتطرفة، إذ قدمت القوات الأمريكية التدريب وكذلك عناصر

(1) Zachary Abuza, «Where Did the US Go Wrong in the Philippines? A Hard Look at a 'Success' Story,» War on the Rocks, June 14, 2018, https://warontherocks.com/201806/ /where-did-the-u-s-go-wrong-in-the-philippines-a-hard-look-at-a-success-story./

تمكين محددة، مثل المعلومات الاستخباراتية والمراقبة والاستطلاع[1]. استخدمت القوات الأمريكية في ذات الوقت مقاييس النجاح التي ركزت على قوة الجماعات المعادية ومواقف السكان، في حين تم تقييم جودة القوات الشريكة فقط من حيث النوعية والشاهدات الشخصية[2]، إذ ساهمت المشاكل العالقة داخل قوات الأمن الفلبينية بعد انسحاب الولايات المتحدة في عام 2015 في تفاقم وضع البيئة الامنية، إذ تعزو أحد الروايات نقاط الضعف في قوات الأمن الفلبينية بشكل عام إلى وجود الفساد، بما في ذلك الروابط مع مجموعات معادية لأخذ الرهائن[3]، في حين قد تفسر شبكات الزبائنية صعوبة تحقيق الإصلاح وقد يكون تركيز الجيش الأمريكي على إضعاف الجماعات المعادية بدلًا عن بناء مؤسسات مستدامة وعالية الجودة قد ساهم في استمرار المشاكل مع قوات الأمن الفلبينية.

يتمثل التحدي الآخر في أن التعاون الأمني الأمريكي لا يهدف دائمًا إلى تحسين جودة المؤسسات الشريكة، في الواقع قد يكون الهدف منه تعزيز القوات الأمريكية والحصول على القواعد وزيادة مبيعات الولايات المتحدة من المعدات العسكرية إلى الحلفاء والشركاء[4]. هناك بعض السلطات بموجب قانون [10 من قانون الولايات المتحدة رقم 333 - قوات الأمن الأجنبية: سلطة بناء القدرات] لبناء قدرات الشركاء بشكل صريح لأغراض مثل «عمليات مكافحة الإرهاب ومكافحة أسلحة الدمار الشامل، [و] العمليات الأمنية البحرية والحدودية». إن العمليات في ظل هذه السلطات مطلوبة صراحًة « للترويج... لبناء القدرات المؤسسية كجزء من أنشطتها»[5]، ومع ذلك فإن مثل هذه

(1) Robinson, Johnston, and Oak, US Special Operations Forces in the Philippines, 2001– 2014, 23–31.

(2) Robinson, Johnston, and Oak, 91–92.

(3) Abuza, «Where Did the US Go Wrong in the Philippines?»

(4) للحصول على قائمة بالأهداف، على سبيل المثال، انظر:

Michael Hartmayer and John Hansen, «Security Cooperation in Support of Theater Strategy» Military Review, February 2013, 24–29; and Defense Security Cooperation Agency, Security Assistance Management Manual, accessed July 2, 2018, http://www.samm.dsca.mil/chapter/chapter-1.

(5) 10 USC Section 333, accessed at Legal Information Institute, Cornell Law School, https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10.333/

العمليات محدودة النطاق ولا تشكل سوى مكوِّن واحد من مجموعة أكبر من التعاون الأمني الأمريكي، لاسيما أن الكيفية التي تم من خلالها تكييف الهياكل والمؤسسات الأمريكية لتعزيز المؤسسات الشريكة بشكل أكثر استدامة هو أحد المجالات العديدة من هذه الدراسة التي نناقشها أدناه.

الحجج البديلة والإضافات

تشير دراسات الحالة والأعمال الأخرى إلى عدة حجج بديلة إضافية بما يتجاوز الموارد الدولية أو الاعتماد على المسار أو المعارضة المحلية، والتي قد تقدم نظرة ثاقبة لنجاح بناء المؤسسات. إحدى هذه الحجج هي أن بعض الدول قد يكون لمؤسساتها خصائص تجعلها أسهل أو أصعب نسبيًا عند اصلاحها، وكما هو مقترح في الفصل الرابع،على سبيل المثال، قد تكون مؤسسات الدفاع أسهل للإصلاح لأن الضباط العسكريين لديهم شعور قوي بالمهنية مما يجعلهم أكثر حرصًا نسبيًا على كسب الاحترام من نظرائهم الدوليين، إذ يدعي فوكوياما أيضًا أنه من الأسهل إصلاح مؤسسات الدولة التي تعمل بقرارات أقل، لاسيما عندما يمكن تقييم هذه القرارات بسهولة وبموضوعية أكبر كما هو الحال في البنوك المركزية[1]، على النقيض من ذلك فإن قوات الشرطة أو المؤسسات التعليمية قد يكون الإصلاح فيها أكثر صعوبة لأنهم يتخذون عددًا كبيرًا من القرارات التي يصعب تقييمها على أنها جيدة أو سيئة. يمكن تفسير الكثير من التباين في أنواع المؤسسات من خلال تهديد المصالح أو الموارد المحلية أو المؤسسات الموجودة مسبقًا، وكما لوحظ في الفصل الخامس هناك سببان وراء صعوبة إصلاح الشرطة على وجه الخصوص، وهما اولًا: من المرجح أن يتم دمج شبكات الزبائنية في الشرطة، وثانيًا: صعوبة وجود موظفين دوليين مؤهلين، وبالتالي الحاجة إلى موارد عالية.

يتمثل المنهج الثاني البديل في استكشاف كيف يمكن للمصالح السياسية الأخرى التي تتجاوز الأهداف القومية وشبكات الزبائنية للنخب الحاكمة أن تفسر أيضًا الاستجابات المحلية للإصلاح المدعوم من الخارج. في العراق على سبيل المثال، حقق

(1) Fukuyama, State-Building, 56–59.

السيستاني معارضة أكثر فاعلية من خلال الإشارة إلى معايير ديمقراطية واسعة بدلًا عن المصالح الشيعية، كما يجادل لويس ألكسندر بيرج بأن تجزئة أو تماسك الأحزاب المحلية قد يحدد حافزها وقدرتها على عرقلة الإصلاح[1]، وهنالك امتداد آخر محتمل لنظرية المعارضة المحلية هو استكشاف كيف يمكن للنخب غير الحاكمة أن تعيق الإصلاح الذي يهدد شبكات الزبائنية التابعة لهم. لقد ركزت على التهديد المحتمل للأهداف القومية وشبكات الزبائنية للنخب الحاكمة لأن هذه المصالح تبدو مهمة بشكل خاص في تحفيز وتمكين المعارضة الضارة، ومع ذلك هناك أهمية أخرى قد تحفز المصالح السياسية والسلوك المحلي[2]، إذ يجب أن تستكشف الدراسة المستقبلية كيف يمكن أن تؤثر هذه المصالح الأخرى على الاستجابات المحلية للإصلاح الأجنبي.

أما المنهج الثالث فاقترحه فيليب ليروكس- مارتن، بناءً على خبرته في المرحلة اللاحقة من إعادة هيكلة الشرطة في البوسنة، إذ يصف فيه التنافس على السلطة بين المسؤولين الأجانب والنخب المحلية على أنه نظام معقد يتم الفصل فيه جزئيًا بناءً على إرادة السكان المحليين والمجتمع الدولي الأوسع[3]، ومن وجهة نظره لا يوجد ما يمكن التنبؤ به باستمرار العلاقة بين محتوى الإصلاح (على سبيل المثال، تهديد المطالب الأجنبية لمصالح محلية محددة) وفعّالية المعارضة المحلية، ومن المتوقع أن تعارض النخب الإصلاحات التي تقوض موقفها، لكن قوتها بالنسبة للمجتمع الدولي تتغير باستمرار ويصعب تقييمها، ومن أجل تحقيق النجاح وفقًا لوجهة النظر هذه، يجب أن يكون لدى المصلحين الأجانب فهم كاف لديناميكيات المجتمع لمعرفة ما هي الإصلاحات التي يمكن أن تدفع في مواجهة معارضة النخبة، مع الاحتفاظ بشعبية كافية والدعم الدولي للحفاظ على شرعيتها.

يعبر أشداون عن منهج مماثل ويسلط الضوء على أهمية الرأي العام: «مرارًا وتكرارًا ما كان عليَّ فعله هو إجراء تقييمات حول ما يمكن تقبلة من الجمهور، كنت دائمًا مدركًا تمامًا بأنني

(1) Berg, «From Weakness to Strength.»

(2) كما ورد في الأدبيات المتعلقة بالتفاعل الاستراتيجي بين النخب الأجنبية والمحلية، انظر على سبيل المثال: Stedman, «Spoiler Problems in Peace Processes»; and Barnett, Fang, and Zürcher, «Compromised Peacebuilding.»

(3) Leroux-Martin, Diplomatic Counterinsurgency, 194–97.

إذا وسعت ما قمت به إلى ما هو أبعد من تسامح الجمهور، فسوف تتلاشى سلطاتي على الفور، لاسيما أن الشيئ الصعب الذي جعلني مستيقظًا في الليل هو أن آراء الجمهور ليست بالضرورة آراء ممثليه السياسيين»[1]. يجادل أشداون وليروكس مارتن بأنه لا توجد مبادئ قابلة للتعميم لمعرفة متى سيكون الإصلاح الخارجي مقبولًا ومتى يكون عكس ذلك، إذ تصبح الغرائز السياسية الدقيقة اللازمة للتنبؤ بنوع الإصلاح الذي سيتحمله السكان والموارد دولية ذات أهمية قصوى، يلاحظ أشداون أن «السياسيين السابقين أفضل في ذلك من الدبلوماسيين السابقين»[2].

هذا المنهج الذي يرى الإصلاح على أنه منافسة سياسية أوسع لا يمكن التنبؤ بها، هو بالتأكيد أكثر مرونة من نظريتي للمعارضة المحلية، ومع ذلك يوجد هناك العديد من المشاكل معه، أولا: من الصعب التبرير إذا فشل الإصلاح، يمكن لهذا المنهج أن يدعي دائمًا أن المسؤولين الأجانب فشلوا في تقديم المساءلة الكافية للديناميكيات السياسية المحلية، سواء كان لدى المسؤولين صورة دقيقة أم لا، ثانيًا: من الصعب تكرار المهام المستقبلية، قد يكون لبعض المهمات المحظوظة قادة لديهم حس بديهي بالسياسة المحلية، لكن البعض الآخر قد لا يكون كذلك، ثالثًا: تشير دراسات الحالة التي أجريتها إلى أنه حتى القادة الذين لديهم إحساس عالي بالسياسة المحلية قد يرتكبون بعض الاخطاء أحيانًا، إذ يجادل أشداون بأن جهود إعادة هيكلة الشرطة قد اكتملت إلى حد كبير وأن القادة الدوليون اللاحقون فشلوا في متابعة الأمر[3]، وبدلًا عن ذلك، هناك ما يشير إلى أن تقييم أشداون لما يمكن تحقيقه كان معيبًا وأن الإصلاح فشل بسبب التهديد الذي شكلته المطالب الخارجية للأهداف القومية.

تظهر دراسات الحالة كيف إن الأهداف القومية وشبكات الزبائنية للنخب الحاكمة من الممكن أن تُشير إلى المكان الذي سيواجه فيه الإصلاحيون الأجانب معارضة قوية لا يمكنهم تحقيق تقدم كبير ضدها، ومن دون استبعاد الحاجة إلى الغرائز السياسية، تقدم نظريتي للمعارضة المحلية دليلًا مفيدًا وقابلًا للتكرار للمطالب أو التوصيات التي يجب على البعثات الأجنبية اتباعها.

(1) Phone interview with Ashdown, May 2014; see also Ashdown, Swords and Ploughshares, 225.

(2) Phone interview with Ashdown, May 2014.

(3) Phone interview with Ashdown, May 2014; and Ashdown, Swords and Ploughshares, appendix B.

قابلية تطبيق الحجة على بناء المؤسسات في المستقبل

لقد درس هذا الكتاب سبع حالات لبناء المؤسسات، ولكن هناك سبب وجيه للاعتقاد بأن المعارضة المحلية تحد من الإصلاح في قضايا أخرى أيضًا، لاسيما أن أحد المؤشرات على القوة التفسيرية الأوسع لحجتي هو مثال أوكرانيا، الذي يُظهر أن المعارضة المحلية يمكن أن تحدث أيضًا في الحالات التي يكون فيها للمصلحين الأجانب نفوذًا ضئيلًا نسبيًا، إذ إن شرط النطاق الرئيسي الذي يحدد أهمية حجتي هو أهمية الأهداف القومية وشبكات الزبائنية للنخب الحاكمة في المنافسة السياسية الشاملة في المجتمع وفي مؤسسة حكومية معينة، وطالما أن هذه المصالح السياسية مهمة فإن من المرجح أن تقدم نظريتي قوة تفسيرية.

استنادًا إلى تركيز هذا الكتاب على جيش الحكومة المركزية وإصلاح الشرطة، يبدو على الأرجح أن حجتي ستنطبق في جهود أخرى لإصلاح هذه المؤسسات، ويبدو أن الحكومة المركزية والشرطة لهما أهمية خاصة في تحديد الحقوق السياسية للجماعات في المجتمع وتوزيع السلطة السياسية، لذلك من المحتمل أيضًا أن تؤثر الجهود المبذولة لإصلاح هذه المؤسسات على الأهداف القومية أو شبكات الزبائنية. إن المصلحون الأجانب الذين يعملون على هذه القضايا يجب أن يكونوا حريصين بشكل خاص على فهم كيفية تفاعل مطالبهم أو توصياتهم مع هذه الاهتمامات، وهناك أيضًا سبب وجيه للاعتقاد بأن نظرية المعارضة المحلية يمكن أن تفسر عملية ونتائج الإصلاح في أنواع أخرى من مؤسسات الدولة، مثل التعليم والصحة والحكم المحلي. في البوسنة، على سبيل المثال، يبدو أن النخب المحلية قد دعمت وشكلت المؤسسات التعليمية للحفاظ على القومية الموجودة مسبقًا[1]، وبالمثل، يمكن لمعارضة الإصلاحات التي تهدد الأهداف القومية أو شبكات الزبائنية أن تبطئ مجموعة واسعة من جهود التنمية الدولية التي تسعى إلى تحسين الديمقراطية أو الحكم أو الازدهار الاقتصادي.

قد تكون المعارضة المحلية أقل أهمية في المجتمعات التي تلعب فيها الأهداف القومية أو شبكات الزبائنية دورًا أصغر في مؤسسات الدولة أو عندما يكون الإصلاح فرصة ضئيلة

---

(1) انظر على سبيل المثال:

Valery Perry, «Countering the Cultivation of Extremism in Bosnia and Herzegovina: The Case for Comprehensive Education Reform,» Democratization Policy Council, DC Policy Note, New Series no. 10, September 2015, https://docs.house.gov/meetings/FA/FA14108176/20180418//HHRG-115-FA1420180418- -SD009.pdf

للتأثير على هذه المشكلات، على سبيل المثال، قد تكون البنوك المركزية أو مراقبة حركة المرور الجوي أقل عرضة للمعارضة المحلية المحتملة، وبالمثل فإن دعم الولايات المتحدة لجيوش شركاء وحلفاء أوروبيين متقدمين لديهم القليل من القدرة على إنتاج معارضة محلية طالما أن المشاعر القومية في بلدانهم تدعم التعاون مع الولايات المتحدة[1]، في مثل هذه الحالات من المحتمل أن تلعب الموارد الدولية دورًا أكبر في نتائج الإصلاح الذي تتنبأ به نظرية المعارضة المحلية إذا كان هناك تهديد منخفض.

قد تقدم نظرية المعارضة المحلية أيضًا نظرة ثاقبة لجهود الإصلاح التي لا تشرك الجهات الأجنبية، إذ يمكن أن تحدث معارضة عامة وخاصة في الحالات التي لا يوجد فيها ضغط أو مساعدة خارجية، على سبيل المثال، قد تحاول مجموعة واحدة حشد احتجاجات واسعة النطاق ردًا على إصلاح مدفوع محليًا يهدد أهدافهم القومية، ويمكن للنخب التي تشعر أن شبكات الزبائنية التابعة لها مهددة أن تقوم أيضًا بالتأخير أو الاستحواذ لحماية شبكاتهم، على سبيل المثال، يوضح كريس ميلر كيف استخرجت النخب المحلية داخل الاتحاد السوفيتي الموارد واستخدمت تكتيكات التأخير لعرقلة الإصلاح الاقتصادي الذي اقترحه ميخائيل غورباتشوف في الثمانينيات من القرن الماضي[2]، وقد يكون من الممكن للأعمال المستقبلية أن تعمم حول متى وكيف تشكل القومية وشبكات الزبائنية تحديًا لأي جهود إصلاحية، سواء كانت مدفوعة محليًا أو مدعومة من قبل جهات أجنبية.

---

(1) انظر على سبيل المثال:

Christopher S. Chivvis, Raphael S. Cohen, Bryan Frederick, Daniel S. Hamilton, F. Stephen Larrabee, and Bonny Lin, NATO's Northeastern Flank: Emerging Opportunities for Engagement (Santa Monica, CA: RAND, 2017

(2) Chris Miller, The Struggle to Save the Soviet Economy: \Mikhail Gorbachev and the Collapse of the USSR (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2016). I thank Austin Long for suggesting this example

اتجاهات البحث المستقبلي

تقترح نظريتي ودراسات الحالة عدة مجالات للبحث في المستقبل، المجال الأول للدراسة هو قابلية تطبيق نظرية المعارضة المحلية على النطاق الأوسع لجهود بناء المؤسسات المقترحة أعلاه، إذ قد تكون دراسات الحالة الإضافية لجهود الإصلاح في بلدان ومناطق أخرى بما في ذلك أمريكا اللاتينية وأفريقيا أو حيث توجد موارد دولية منخفضة. التحدي الآخر الذي يمكن أن تساعد الأبحاث المستقبلية في مواجهته هو الافتقار إلى موثوقية مؤشرات جودة مؤسسات الدولة، إذ يقترح هذا الكتاب نظامًا لتقييم جودة مؤسسات الدولة على أساس فعاليتها ومساءلتها وصلاحيتها وإمتثالها للقانون، لاسيما أن نظام التسجيل هذا يسهل المقارنات عبر جهود الإصلاح المختلفة التي تمت دراستها في هذا الكتاب، لكنه ذاتي إلى حد ما، إذ يعتمد تقييم وتحسين جهود الإصلاح الخارجية على تتبع جودة مؤسسات الدولة بمرور الوقت، ولكن لا يوجد مايكفي من النماذج لكيفية تقييم هذا التقدم، ولا توجد إجراءات جاهزة متاحة[1]، وإن العمل الذي يمكن أن يسترشد به صنع السياسات هو تطوير أدوات أكثر موثوقية لقياس جودة مؤسسات الدولة بمرور الوقت.

أخيرًا، ركز هذا الكتاب على بناء المؤسسات الأمريكية والأمم المتحدة والغرب، وهو لا يدرس بناء المؤسسات من قبل قوى غير غربية مثل روسيا أو الصين أو حالات بناء المؤسسات التاريخية من قبل الدول الاستبدادية[2]. يتمثل أحد الاختلافات المحتملة بين بناء المؤسسات التي يقودها الغرب وبناء المؤسسات من قبل القوى الاستبدادية في أن الأنظمة غير الديمقراطية قد لا تأخذ نفس القدر من الاعتبار للسيادة الشعبية، وبالتالي قد تكون أقل عرضة للمعارضة العامة، إذ قد يواجه بناة المؤسسات الأوتوقراطية أيضًا صعوبة في تحديد المعارضة الخاصة، لكن لجوئهم إلى المزيد من الإجراءات القسرية قد يسهل ردع مثل هذه المعارضة، ومع ذلك يتمتع بناة المؤسسات الغربية المعاصرة ببعض المزايا المهمة، لاسيما أن العديد من الأفراد داخل المجتمعات التي تعاني من القيادة الغربية تدرك أنها ستستفيد أيضًا من عملية بناء المؤسسات بالجهود الغربية،

(1) للحصول على نموذج واحد، لمؤسسات الدفاع، انظر:

Schaefer et al., Developing a Defense Sector Assessment Rating Tool.

(2) لمقارنة واحدة من منطق مختلف للاحتلال الأجنبي، انظر:

Cooley, Logics of Hierarchy.

واعتمادًا على الظروف المحددة، قد يكون لدى السكان المحليين حافز أكبر لمساعدة بناة المؤسسات الديمقراطية أكثر من الاستبداديين.

تشكل احتمالية المعارضة المحلية تحديًا كبيرًا يواجه مهام الإصلاح الأجنبية، لكن هذا لا يعني أن على الإصلاحيين الغربيين التخلي عن بناء المؤسسات أو تجاهل هدفهم النهائي لبناء مؤسسات حكومية عالية الجودة، وبدلًا عن ذلك يجادل هذا الكتاب بأن الإصلاحيين الأجانب يجب أن يتبنوا مختلف التكتيكات، بدلًا عن مجرد اقتراح نماذج غربية لتصحيح المشكلات الملحوظة، إذ يجب على الإصلاحيين الأجانب تحديد المطالب أو التوصيات التي تدور حول المصالح المحلية الأساسية أي الأهداف القومية وشبكات الزبائنية للنخب الحاكمة، وبمرور الوقت ومن خلال اقتراح مطالب أو توصيات جديدة بعناية، يمكن للمصلحين الأجانب تحسين مؤسسات الدولة بشكل تدريجي. ستحقق البعثات الأجنبية في نهاية المطاف تقدمًا كبيرًا على المدى الطويل، عندما تبني مؤسسات حكومية عالية الجودة تسهّل في تحقيق السلام والديمقراطية والازدهار حتى في المجتمعات التي لم تشهد تطورًا سياسيًا سابقًا.

يسعى مركز الرافدين للحوار (RCD) الى تقديم الرؤى والتصورات التي تنتجها المؤسسات الغربية بشأن القضايا التي ترتبط بالشأن العراقي، لذا تأتي ترجمة كتاب "بناء المؤسسات في الدول الضعيفة: أولوية السياسات المحلية" الذي يقدم وجهة نظر تحليلية لعمليات بناء مؤسسات الدولة في كوسوفو، والبوسنة، وتيمور، أوكرانيا، والعراق، التي تمثل تجارب متباينة في طبيعتها، واليات الإصلاح التي انتهجتها قوى التغيير فيها.

يجادل مؤلف الكتاب (أندرو رادين) بأن الطريقة التي اتبعت لبناء مؤسسات الدولة في هذه البلدان كانت تحتاج إلى اتباع نماذج إصلاح خاصة بكل منها. ويقترح أن اعتماد طريقة التغيير التدريجي بما يتوافق مع المصالح السياسية المحلية يمكن أن تؤدي إلى بناء مؤسسات أكثر فعالية وخضوعاً للمساءلة والتزاما بالقانون. وهو يصل إلى هذه النتيجة بالاعتماد على البحث الميداني والمقابلات مع المعنيين بالإصلاح المؤسسي، لاسيما من القوى الأجنبية التي شاركت في عملية التغيير.



www.alrafidaincenter.com
info@alrafidaincenter.com
009647826222246
ص.ب. 252
العراق - النجف الاشرف - حي الحوراء - امتداد شارع الاسكان
العراق - بغداد - الجادرية - تقاطع ساحة الحرية

ISBN 978-1-7747220-1-5

